

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2013/2014



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NA GNR

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS
SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NA GNR

Major GNR ADMIL José Anacleto Silva Capelo

Trabalho de Investigação Individual Final do CEM-C 13/14

Pedrouços 2014



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NA GNR

Major GNR ADMIL José Anacleto Silva Capelo

Trabalho de Investigação Individual Final do CEM-C 13/14

Orientador: TCOR GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Pedrouços 2014



Agradecimentos

A conclusão de um trabalho de investigação corresponde sempre ao contributo de muitos. É uma tarefa que não deve ser realizada de forma estanque, pelo que as condições facultadas pelo IESM e a colaboração de pessoas que, por motivos diversos ao longo desta investigação deram um apoio incomensurável na sua elaboração. Por isso são muitas as dívidas de gratidão.

O primeiro agradecimento é para o orientador Tenente-Coronel GNR AdMil Nuno Miguel Parreira da Silva, na qualidade de orientador me foi transmitindo confiança, dispensando atenção, fornecendo elementos de apoio de qualidade, aliados a um rigor e profissionalismo marcantes, pelo que desde já pretendo frizar o meu especial apreço.

De seguida, agradecemos ao Secretário-Geral Adjunto do Ministério da Defesa Nacional, o Contra-Almirante António José Gameiro Marques, ao Conselheiro de Segurança da Embaixada do Reino de Espanha, Coronel da *Guardia Civil*, Manuel Montoya Vicente, aos nossos Oficiais Gerais que exercem funções de comando na Guarda Nacional Republicana (GNR), designadamente, o Comandante do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI), Major-General Luís Filipe Tavares Nunes, o Comandante do Comando de Doutrina e Formação (CDF), Major-General Agostinho Costa e o Adjunto do Comandante do Comando Operacional (CO), Major-General Rui Moura, pela amabilidade, disponibilidade e atenção dispensadas e pelos apoios, sugestões e esclarecimentos prestados, em todos os momentos.

Em terceiro lugar, aos nossos Coronéis que exercem funções de direção nos Comando Funcionais da GNR, ao Conselheiro de Segurança da Embaixada de Portugal no Reino de Marrocos, Coronel Carlos Alberto dos Santos, Chefe Interino da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI), Major Jorge Manuel Lobato Barradas, o Capitão-de Fragata Albuquerque Silva da Marinha Portuguesa e o meu amigo Fernando Pires Estrela pelo enorme contributo dado ao trabalho, pela pronta disponibilidade em colaborar, aliados ao saber transmitido.

A todos um sentido bem hajam.



Dedicatória

Ao meu pai, pela compreensão, motivação e incentivo, fundamentais para a conclusão desta investigação.

Ao meu filho André, pelo tempo que não te dei a devida atenção.



ÍNDICE

Introdução	1
1. A reestruturação do Estado e das Instituições Públicas.....	6
a. A nova gestão pública: Aproximação concetual	6
b. As reformas na Administração Pública Portuguesa e a Nova Gestão Pública	9
c. Síntese conclusiva	13
2. A Gestão Estratégica na Administração Pública	15
a. A gestão estratégica e a medição da <i>performance</i>	15
b. O Planeamento Estratégico na GNR	19
c. Síntese conclusiva	24
3. Avaliação da <i>performance</i> da gestão na GNR	25
a. A implementação do <i>Balanced Scorecard</i> em instituições militares e policiais... 25	
b. Proposta de Implementação do <i>Balanced Scorecard</i> na GNR.....	27
(1) O modelo proposto	27
(2) O mapa estratégico – As relações de causa efeito	38
c. Síntese Conclusiva	40
Conclusões.....	42
Bibliografia.....	46



Índice de Figuras

Figura n.º 1- Aumentar os níveis de eficiência da Administração Pública	18
Figura n.º 2 - A GNR como de Instituição charneira, entre as FA e as FS e SS	20
Figura n.º 3 - O Sistema de gestão de seis etapas	33
Figura n.º 4 - Caraterísticas do <i>Office of Strategy Management</i>	34
Figura n.º 5 – O Mapa Estratégico da GNR	40
Figura n.º 6 - Modelo de Gestão Estratégica da Marinha.....	Ap-1-2
Figura n.º 7 - Modelo de transformação da Real Polícia Montada do Canadá.....	Ap-3-2

Índice das Tabelas

Tabela n.º1 - Execução orçamental da GNR – 2012	21
Tabela n.º 2 - Mudanças induzidas pela utilização do BSC	27
Tabela n.º 3 - Proposta de alguns Indicadores para avaliação da <i>performance</i> da GNR	37

Índice de Apêndices:

Apêndice 1 – O Balanced Scorecard na Marinha Portuguesa	Ap-1-1
Apêndice 2 – O Balanced Scorecard na Guardia Civil	Ap-2-1
Apêndice 3 - O Balanced Scorecard na Real Polícia Montada do Canadá	Ap-3-1
Apêndice 4 - Desenho da Pesquisa	Ap-4-1
Apêndice 5 - Lista dos entrevistados, locais e datas das entrevistas	Ap-5-1
Apêndice 6 – Sinopses das Entrevistas gravadas em suporte digital (DVD)	Ap-6-1



Resumo

A introdução de um processo multidimensional para a medição da *performance* dos serviços é consequência das reformas associadas à *New Public Management*. As boas práticas de gestão pública valorizam a importância dos instrumentos de suporte à tomada de decisão, porque estes contribuem para orientar as estratégias da organização, proporcionando uma visão integral e o acompanhamento da sua *performance*, contribuindo para aumentar os índices de eficiência, eficácia e qualidade do serviço público.

A Guarda Nacional Republicana (GNR) enquanto parte integrante da Administração Central do Estado, deve ambicionar inovar e adotar medidas que assentam na eficiência, na qualidade e nos serviços orientados para o cidadão, numa resposta à crescente preocupação com a responsabilidade e qualidade dos serviços públicos. Na nossa investigação, procurámos analisar o modelo de planeamento estratégico da GNR, com o intuito de desenvolver metodologias de gestão estratégica e de avaliação para ampliar a visão dos sistemas de controlo, com o objetivo de alcançar uma visão integral da instituição.

Da nossa investigação resultou que o *Balanced Scorecard* é uma das metodologias mais utilizadas pelas grandes empresas no controlo e avaliação do seu desempenho. Inicialmente criado como uma metodologia exclusiva do setor privado, nos últimos anos tem sido adaptado por diversas instituições do setor público, quer em termos nacionais como internacionalmente, com especial destaque para hospitais, universidades e instituições militares e policiais, designadamente a Polícia Real Montada do Canadá, por ser uma referência a nível mundial na implementação deste instrumento, a Marinha Portuguesa e a *Guardia Civil* do Reino de Espanha. Neste sentido, através de uma análise crítica, tentando colocar em evidência as condições e características na sua utilização, elaborámos uma proposta de modelo de *Balanced Scorecard* para a GNR, bem como um conjunto de objetivos estratégicos e indicadores não financeiros nas suas diferentes perspetivas.

Em suma, desde que a GNR esteja focada na sua missão, na visão e valores, com a adoção do *Balanced Scorecard* será possível inovar, ao alinhar e integrar as estratégias com a componente operacional, através de uma visão de processo e uma orientação para o cidadão contribuindo desta forma para a criação de valor público.



Abstract

In Public Administration, the introduction of a multidimensional process for measuring the performance of the services is a result of the reforms associated with New Public Management. The good practices of public management, highlights the importance of the tools that support the decision-making, because they help to guide the strategies of the organization, providing a comprehensive view and the monitoring of its performance, thereby increasing the levels of efficiency, effectiveness and quality of the public service.

As part of the Central Government of the State, the GNR should strive to innovate and adopt measures to use the efficiency, effectiveness and economy management model of its resources. In our research, we defined as an object of study the assessment of the strategic planning model of the Guarda Nacional Republicana, proposing measures to enlarge the view of traditional control systems, by means of a comprehensive vision of the institution.

According to our investigation, the Balanced Scorecard is one of the most widely used methodologies for large companies in the monitoring and evaluation of their performance. Initially created as a unique methodology in the private sector, in recent years it has been adapted by various public sector institutions, both at a domestic and international level, with a particular focus on hospitals, universities and military and police institutions, including the Royal Canadian Mounted Police, being a worldwide reference in the implementation of this instrument, the Portuguese Navy and the Guardia Civil of the Kingdom of Spain. In this sense, through a critical analysis, trying to highlight the features and conditions in its use, we have drawn up a proposal for a model of Balanced Scorecard for the GNR, as well as a set of strategic goals and non-financial indicators in its different perspectives.

As long as the GNR is focused on its mission, vision and values, it will be possible to innovate through the adoption of Balanced Scorecard, by aligning and integrating the strategies with the operational component, by means of a process view and of a guidance for citizens and society in general, thus helping to create more public value for citizens.



Palavras-Chave

Avaliação, Planeamento, *Performance*, Monitorização, GNR, *Balanced Scorecard*.



Lista de abreviaturas

AP	Administração Pública
BP	<i>British Petroleum</i>
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CARI	Comando da Administração dos Recursos Internos
CDF	Comando de Doutrina e Formação
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
Cfr	Conforme, confronto
CO	Comando Operacional
CPA	Código Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAI	Direção-Geral da Administração Interna
DPERI	Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
ESPAP, I. P.	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
FA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FS	Força de Segurança
GC	<i>Guardia Civil</i>
GERFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GNR	Guarda Nacional Republicana
GpO	Gestão por Objetivos
IESM	Instituto de estudos Superiores Militares
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IPSASB	<i>The International Public Setor Accounting Standards Board</i>
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
MAI	Ministério da Administração Interna
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico



PA	Plano de Atividades
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
PSP	Polícia de Segurança Pública
PRMC	Polícia Real Montada do Canadá
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RA	Relatório Anual de Atividades
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SI	Sistemas de Informação
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SIGPESS	Sistema Integrado de Gestão de Pessoal
SIIOF	Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
VE	Vetores Estratégicos



Introdução

Nos últimos anos, a reestruturação do Estado e das Instituições Públicas (IP) tem sido caracterizada pela vasta produção legislativa, pressionado pela escassez de recursos financeiros e pelo aumento das expectativas dos cidadãos, o que implica uma sujeição a uma parcimoniosa gestão. Em suma, são exigidos pelos cidadãos melhores serviços, com maior qualidade, eficiência, disponibilidade e acessibilidade e, concomitantemente, sem o aumento da despesa pública (Nair, 2004).

Na Administração Pública (AP), a introdução de um processo multidimensional para a medição da *performance* dos serviços é consequência das reformas associadas à *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP). Este novo modelo é caracterizado pela necessidade de substituir o modelo de gestão tradicional ou burocrático, por um modelo gestor, que procura adotar e introduzir na AP, técnicas e métodos oriundos do setor privado (Félix, et al., 2010, p. 14). Esta mudança procurou responder ao apelo que se generalizou no início da última década do séc. XX, de que a gestão privada é mais eficiente e eficaz que a gestão pública tradicional, focada na proximidade com os cidadãos e na melhoria dos serviços prestados.

Neste contexto, as boas práticas de gestão pública evidenciam a importância dos instrumentos de suporte à tomada de decisão, porque contribuem para orientar as estratégias da organização, proporcionando uma visão integral e o acompanhamento da sua *performance*. Contudo, o alinhamento estratégico das organizações é um desafio complexo, especialmente, quando a mudança do governo representa quase sempre, alterações nas opções estratégicas nacionais, e as restrições orçamentais não têm em atenção a especificidade da missão ou visão da instituição (Caldeira, 2010). Não obstante, ainda subsistem muitos constrangimentos internos que condicionam a *performance* das organizações públicas, tais como a cultura organizacional, sistemas de informação (SI) não integrados, liderança fraca e pouco empenhada (Pinto, 2009, p. 31).

Todavia, uma das etapas mais marcantes na Reforma da Administração Pública foi sem dúvida a preocupação em dotar as organizações públicas de conceitos, ferramentas e práticas de gestão do setor privado, que culminou com a adoção na AP de uma cultura baseada na Gestão por Objetivos (GpO).

Assim, podemos identificar algumas das ferramentas e metodologias da gestão privada introduzidas através das Reformas da Administração e da Gestão Pública em Portugal nos últimos anos, com especial destaque para a autonomia de gestão e



responsabilidade dos serviços, a gestão por objetivos, a ênfase nos resultados, a avaliação do pessoal e dos serviços, a diferenciação pelo mérito, entre outros, que se materializou no Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)¹.

Justificamos o presente estudo, pela necessidade que a Guarda Nacional Republicana (GNR) evidenciou no Relatório Atividades (RA) de 2012 (GNR, 2012), sobre os seus SI estabelecerem interligação e interação entre as áreas operacionais e as áreas de apoio administrativo-financeiro (em particular as áreas financeira, patrimonial e de recursos humanos) e, forçosamente, o alinhamento entre estas e a componente estratégica. Em suma, pretende-se avaliar a implementação de uma metodologia, habitualmente apoiada por uma solução tecnológica, que possibilite a recolha, tratamento, integração e análise de dados, através do acompanhamento no curto prazo da *performance* estratégica da organização, identificando as causas de eventuais desvios e a comunicação interna da estratégia delineada.

Na GNR, a implementação de metodologias consideradas como boas práticas em termos de medição da *performance* dos serviços públicos ao nível nacional e internacional pressupõe uma visão de processo e uma orientação para o cidadão e para a sociedade. A gestão da *performance* deve ser acolhida na GNR como um conjunto de atividades ou metodologias que possibilitam a sua avaliação. Das metodologias de avaliação da *performance* mais comuns, destacamos: os Sistemas de Gestão e Certificação da Qualidade CAF (*Common Assessment Framework*) e ISO 9001; o *Balanced Scorecard* (BSC), *Customer Relationship Management* (CRM), e Sistemas de gestão estratégica e do Capital Humano, constituindo estas ferramentas um fator poderoso de mudança, para a tão necessária racionalização e melhoria da qualidade do serviço público que é prestado aos cidadãos (Pinto, 2009, p. 31).

Desta forma, na nossa investigação, definimos como objeto de estudo “avaliar o modelo de planeamento estratégico da Guarda Nacional Republicana, propondo medidas para a sua otimização e avaliação de metodologias alternativas”. Este objeto de estudo insere-se na discussão de grande relevância na atualidade sobre as crescentes limitações orçamentais na AP, onde a GNR deve inovar e adotar medidas que contribuam para uma gestão mais parcimoniosa dos seus recursos. Para o efeito, delimitamos o estudo e análise das metodologias alternativas apenas ao BSC, porque é um instrumento que começa a ter

¹ Cfr. Lei n.º66-B/2007 de 28 dezembro, estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, designado por SIADAP.



muita aceitação no setor público e se for aplicado adequadamente, pode constituir um fator de transformação organizacional, promovendo o valor público e consequentemente uma gestão mais eficaz e eficiente, sem obrigar ao aumento de recursos financeiros.

Considerando o carácter exploratório e a amplitude do nosso objeto de estudo, definimos como objetivos específicos desta investigação os seguintes: (1) proceder à caracterização do atual modelo de planeamento estratégico da GNR; (2) efetuar uma análise aos instrumentos de controlo de gestão; (3) analisar o processo de formulação estratégica da GNR e (4) identificar medidas de avaliação da gestão da *performance* que possam ser implementadas na GNR.

Para a concretização dos objetivos deste trabalho de investigação, seguimos uma estratégia de investigação de tipo intensivo-qualitativo. Por outro lado, no que respeita ao *design* da pesquisa, entendemos tratar-se de um estudo de caso, uma vez que foi realizada uma análise detalhada e intensiva à GNR, que nos permitiu captar a complexidade e a natureza particular do planeamento estratégico desta Instituição.

A estruturação da pesquisa em torno de uma estratégia metodológica central, mais de natureza intensiva-qualitativa, não significou qualquer forma de restritividade apriorística quanto às técnicas de recolha e análise da informação empírica a utilizar. Pelo contrário, recorremos a um leque muito diversificado de técnicas, desde a observação direta, à análise documental com recurso à bibliografia existente sobre o Planeamento Estratégico da GNR e sempre com a preocupação de recolher referências, para a constituição de uma base documental alargada sobre o tema, até às entrevistas semiestruturadas - passíveis de tratamento através da análise de conteúdo (Guerra, 2006, p. 61) para as entrevistas de aprofundamento e entrevistas não estruturadas para as entrevistas exploratórias. A utilização deste tipo de metodologia e de técnica de recolha e tratamento dos dados, teve como objetivo principal procurar conhecer o fenómeno em profundidade.

Assim, mais do que entrevistar grande parte da população sobre o tema em questão, optou-se por entrevistar em profundidade uma amostra² de Oficiais Gerais, Oficiais Superiores com funções de Direção na estrutura da GNR e outros Oficiais da Marinha Portuguesa e da *Guardia Civil* Espanhola que direta ou indiretamente têm ou tiveram responsabilidades no processo de planeamento estratégico das suas Instituições (Quivy &

² Neste estudo restringimos a investigação ao grupo de amostragem não probabilística e dentro deste à amostragem por tipicidade ou intencionalidade. Este tipo de amostragem consiste em selecionar intencionalmente o subgrupo da população representativa e mais adequada, quando existem grandes limitações de tempo e de recursos disponíveis (IAEM, 2005, p. 52).



Campenhoudt, 2008, pp. 191-195). Desta forma foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas, das quais onze entrevistas de aprofundamento a Oficiais da GNR, duas entrevistas exploratórias a Oficiais da Marinha Portuguesa e uma entrevista exploratória ao Conselheiro de Segurança da Embaixada do Reino de Espanha a exercer funções no Comando Geral da GNR (Cfr. Sinopses das entrevistas - Apêndices 6 – entrevistas gravadas em suporte digital). Aos entrevistados foi garantido, que a utilização das informações e opiniões recolhidas apenas serviria para fins exclusivamente académicos.

De referir ainda que o método aplicado foi o hipotético-dedutivo, seguindo a abordagem proposta por Quivy & Campenhoudt (2008) e adotada pelo Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), que parte de um postulado como modelo de interpretação do fenómeno estudado e, gerando, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores, conforme se demonstra. Na referência bibliográfica utilizamos o sistema autor-data, adotando-se o estilo Harvard-Anglia que seguiu as Normas de Execução Permanente nº ACA-10 e nº ACA-18, de julho de 2012, do IESM (IESM, 2012).

Assim, propomos precisamente uma reflexão num cenário onde por vezes se questiona a *performance* das organizações públicas ao nível político e social, emergindo daí a seguinte Questão Central (QC):

“De que forma pode ser otimizado o planeamento estratégico na GNR, através da adoção da metodologia BSC“.

Associadas à QC, foi possível formular as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1: Como se processa o alinhamento entre os objetivos estratégicos e os instrumentos de gestão na GNR?
- QD2: De que forma o BSC pode permitir a avaliação da *performance* de gestão na GNR?
- QD3: Quais os fatores críticos no processo de implementação do BSC na GNR?

Na organização de uma investigação, a formalização de hipóteses constitui a melhor forma de aplicar o método de investigação, porque estas traduzem o espírito da descoberta que caracteriza qualquer trabalho de investigação científica (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 119). Deste modo, após a formulação das questões derivadas levantaram-se as seguintes hipóteses (H), com validação a fundamentar nos Capítulos 2 e 3:

H1: Os instrumentos de gestão utilizados pela GNR asseguram o alinhamento estratégico da Instituição.



H2: Com adoção do BSC pela GNR a fase de formulação estratégica fica integrada.

H3: A utilização do BSC na GNR permite medir a *performance* da gestão da Instituição.

O presente trabalho encontra-se estruturado em três capítulos, que procuram dar uma sequência lógica a toda a investigação, de forma a conseguir responder às questões e hipóteses levantadas anteriormente.

No primeiro capítulo abordámos a importância do modelo da NGP, as suas características, princípios, reformas subjacentes e limitações, bem como o modo como este fenómeno tem sido introduzido em Portugal. No segundo capítulo, analisamos a gestão estratégica na AP, com enfoque para a medição da *performance* e análise do planeamento estratégico na GNR. No terceiro capítulo e último, procedeu-se à análise de três exemplos considerados de boas práticas na implementação do BSC, designadamente a Polícia Real Montada do Canadá (PRMC) por ser uma referência a nível mundial na implementação desta metodologia, a Marinha Portuguesa por ser uma boa prática a nível nacional e por último o exemplo da *Guardia Civil* (GC), pela sua proximidade à estrutura e ambiente organizacional da GNR. Ainda no terceiro capítulo, tendo por base três exemplos de boas práticas neste domínio, identificámos alguns contributos para uma possível adoção da metodologia BSC na GNR.

O trabalho de Investigação individual termina com as conclusões obtidas, e limitações do estudo, bem como as sugestões para investigações futuras.



1. A reestruturação do Estado e das Instituições Públicas

Nas últimas décadas do Século XX começaram a surgir indícios de um novo modelo de Gestão Pública, o movimento do *New Public Management* que se fez sentir um pouco por todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e também em Portugal. Este movimento é caracterizado pela necessidade de se substituir o modelo de gestão tradicional pelo modelo gestionário, a fim de tornar Administração Pública mais eficiente e eficaz, centrada na proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados.

Em Portugal, apesar de um atraso significativo relativamente aos seus parceiros europeus, os governos têm implementado medidas que visam tornar a AP mais eficiente e eficaz, norteadas por objetivos de serviço ao cidadão, às empresas e a sociedade como um todo. Assim, neste capítulo pretendemos realizar uma análise aos fatores que motivaram processo de reforma e modernização da AP no final do Século XX no mundo ocidental, e as suas repercussões ao nível da AP portuguesa, bem como a adoção de instrumentos de gestão utilizados no setor privado, nomeadamente a introdução da contabilidade de gestão no setor público.

a. A nova gestão pública: Aproximação concetual

No período pós-guerra (1945-1975), os países desenvolvidos sentiram a necessidade de aumentar a despesa pública e o número de funcionários da AP, para responder às necessidades crescentes e exigências da população em termos de saúde, educação e segurança social, associado às políticas sociais emergentes da nova concepção de Estado, onde o fenómeno do poder burocrático foi uma realidade (Rocha, 2001).

Com a crise petrolífera dos anos 70, a qual afectou todos os Estados industrializados, com elevados défices públicos (perto dos 50% do Produto Interno Bruto, em média na UE), começou a questionar-se a capacidade das Administrações Públicas para responderem a estes novos desafios (Bravo, 2004, p. 139). Os elevados défices públicos e desconfiança dos cidadãos na AP que a consideravam ineficaz e demasiado lenta a reagir às necessidades dos cidadãos, motivaram a sua reforma, que ficou designada por Nova Gestão Pública (NGP). Este movimento foi caracterizado pela necessidade de se substituir o modelo de gestão tradicional, ou seja, o modelo burocrático, por um modelo gestionário (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 7).

No processo de reforma da AP, especialmente nos países desenvolvidos, os governos sentiram a necessidade de continuar o processo de modernização do setor



público. A partir do ano 2000 constatou-se uma preocupação crescente na introdução de práticas de gestão similares ao setor privado. A Contabilidade de Gestão no setor público surge como uma das consequências das reformas da NGP, que tem como foco proporcionar um novo sistema de informação (SI) contabilística, alicerçado numa visão de Gestão Estratégica global (Caiado, 2010, p. 14). Por outro lado, com adoção de um novo modelo de gestão na AP, surge a necessidade de implementar SI para apoiar o processo de tomada de decisão, e consequentemente uma gestão mais parcimoniosa dos recursos, para além de contribuir para uma melhor imagem junto dos cidadãos, mais próxima, eficiente, com melhor qualidade e menores custos (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 13).

Neste período, assistiu-se a uma proliferação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) associadas ao meio empresarial, como também ao setor público, o que possibilitou aos cidadãos maior celeridade no acesso à informação e aos serviços. A partir do ano 2000, a AP promoveu como “*slogan*” de inovação o “*e-government*”, através da prestação de serviços públicos eletrónicos aos cidadãos (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 7).

A NGP³ pretendia encorajar a AP a inovar-se, quebrando as suas barreiras de resistência à mudança. Para tal, era necessário haver pressão externa, com competição similar à existente no setor privado, através da “*accountability*” pública e incentivos financeiros externos à organização (Andrews, et al., 2011, p. 19). Segundo Andrews, a organização que não é capaz de acompanhar a pressão da sociedade por falta de cultura organizacional, conhecimento, experiência, competência e confiança na inovação, não terá grandes oportunidades de sucesso (Andrews, et al., 2011, p. 149).

Na NGP a qualidade do serviço prestado ao cidadão e transparência das contas, passou a ter uma enorme relevância, especialmente ao exigir uma maior responsabilização e transparência dos resultados da gestão pública, através de medidas que procuraram avaliar o seu desempenho (Pollitt, et al., 2007, p. 165). A introdução destas medidas também passou por melhorar o sistema de informação contabilística, para reforçar a clareza e transparência da situação financeira das Administrações Públicas e facilitar a atividade dos órgãos de controlo. Entre outras medidas, destaca-se a adoção de uma gestão pública orientada por objetivos, que visa monitorização do desempenho e a

³ Este movimento é caracterizado pela necessidade de se substituir o modelo de gestão tradicional, ou seja modelo burocrático, por um modelo gestão mais eficiente e eficaz, focado na proximidade com os cidadãos e na melhoria dos serviços prestados (Steiss, 2003, p. 10).



responsabilização dos resultados alcançados, isto é, numa ótica *accountability*⁴, (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 17).

Para responder às exigências dos cidadãos, os governos tem adotado medidas de gestão da *performance* na AP, de forma a torná-la mais eficiente, eficaz e económica. A aproximação às práticas do setor privado e um maior foco na responsabilidade baseada nos resultados, contribuíram para aproximar AP dos cidadãos, com uma maior participação e exigência de uma maior responsabilidade pública, indo além do cumprimento escrupuloso da lei (Newman & Clarke, 2009, p. 11). A NGP procura focalizar-se na prestação de contas à sociedade e ao cidadão em particular, enquanto cliente do serviço público e no aperfeiçoamento do desempenho, através reestruturação de organismos públicos, na redefinição das suas missões, cada vez mais orientadas para um melhor serviço público (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 13).

Para os responsáveis políticos, a mudança de uma AP pesada, burocrática, lenta, pouco eficiente e inflexível tornou-se uma questão de estratégia política. A descentralização do Estado e da Administração tornou-se uma prioridade e os políticos pretendem restaurar o controlo político da máquina do Estado, para além de orientar as políticas para proteger os cidadãos da Administração (Pollitt, et al., 2007, p. 31).

Certamente que a NGP também não está isenta de críticas e discussões entre os que a defendem, por essa razão alguns autores questionam as implicações das políticas de privatizações no que respeita aos valores democráticos e de interesse público, enquanto outros evidenciam as tensões entre a ênfase na descentralização promovida pelo mercado e a necessidade de coordenação entre o setor público e as funções implícitas, nomeadamente nas relações dos poderes executivo e legislativo (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 22).

Para Mintzberg a ideia de gerir o Estado conforme se gere no setor privado pode ser uma falácia, porque neste setor nem todos os negócios são bem geridos, como também é redutor afirmar-se que toda a gestão pública é má e a do setor privado deve aproveitar algumas das virtualidades da gestão pública (1996, pp. 75-88). Refere ainda este autor que existem áreas do setor público que se justificam plenamente no domínio público e que não devem ser tratados como negócios, como é o caso das informações, segurança, defesa, educação e dos serviços de saúde. Na sociedade, o cidadão nem sempre é consumidor ou

⁴ Significa ir mais além do que prestar contas sobre relatórios, decisões e ações, mas parece ter em conta as necessidades, interesses, capacidades e disposições das partes afetadas, explicando o significado e implicações e os motivos, as ações e decisões que foram tomadas (Hargrave & Shaw, 2009, p. 5).



cliente, assumindo nos serviços públicos dois papéis: o de súbdito e o de cidadão (Mintzberg, 1996, pp. 75-88).

A implementação das reformas da NGP exige, em primeiro lugar, uma mudança da cultura organizacional, da mentalidade e das rotinas instaladas, onde o impulso político e a participação do executivo assume um papel preponderante no erro estratégico das opções adotadas, com privatização indiscriminada dos serviços públicos ou da sua gestão, sem ter em conta as realidades sociais e culturais de cada país (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 26).

Na OCDE⁵, um grupo trabalho elaborou um estudo sobre conexão de governo-cidadão, tendo definido três níveis de envolvimento: informação, consulta e participação ativa. Neste sentido, nos últimos vinte anos os governos fizeram grandes reformas nas suas AP, tornando-as mais eficientes, mais próximas do cidadão, mais flexíveis e focadas num melhor desempenho (Pollitt, et al., 2007, p. 11).

A nível europeu, verifica-se atualmente uma convergência para melhoria dos serviços públicos, com o aperfeiçoamento das estruturas de *accountability* e na forma de prestar o serviço aos cidadãos⁶.

b. As reformas na Administração Pública Portuguesa e a Nova Gestão Pública

Em Portugal, o movimento associado à NGP surge num período posterior à generalidade dos países europeus, quer pelo nível de desenvolvimento do país, como também pelo atraso na passagem para o Estado Social (ou Estado Providência) que apenas se efetivou após a Revolução de Abril de 1974⁷, pelo que a modernização administrativa só se impôs mais tarde, em meados da década de oitenta do século passado⁸.

A necessidade de reformar a AP Portuguesa, de forma a aproximá-la dos cidadãos e a torná-la menos burocrática⁹, está presente na própria Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 267º, onde se preconiza uma administração próxima dos

⁵ A OCDE tem como missão a promoção de políticas que melhorem o bem-estar económico e social de pessoas em todo o mundo (OCDE, 2014).

⁶ A este respeito recorda-se que a remificação do Tratado de Lisboa, estabelece entre os seus estados-membros um sistema institucional mais estável e que defende uma governação mais democrática, responsável e transparente (UE, 2007).

⁷ Cfr. Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e do PREMAC, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, Fevereiro de 2013, pp. 5-11.

⁸ Neste âmbito, para Araújo “A partir de meados da década de oitenta assiste-se a uma inflexão na estratégia de reforma que se traduziu num conjunto de iniciativas de reforma que consubstanciam características para uma mudança de paradigma da Administração Pública” (2005, pp. 1-3)

⁹ Cfr. Síntese da reforma da Administração Pública (2011-2013), Secretaria de Estado da Administração Pública, Ministério das Finanças (MF), 30 de dezembro de 2013, p.7.



cidadãos, descentralizada e desconcentrada, sem prejuízo da necessária eficácia e superintendência. Igualmente, o Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹⁰ estabelece os princípios que regem a AP, e que estão consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP), tais como: o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação, e o princípio da desburocratização e da eficiência. Todavia, com a alternância democrática, as questões de agenda partidária tem-se sobreposto à implementação ou descontinuidade de algumas destas medidas, contribuindo para o insucesso de algumas medidas associadas à NGP.

Este movimento de transformação exige por parte de todos os responsáveis, uma mudança de mentalidades e da cultura organizacional, que vai muito para além da adoção de um conjunto de princípios da NGP (Gomes, 2006, p. 15). O crescimento das funções e tarefas do Estado, a consequente necessidade de cada vez mais recursos para as executar, aliado à atual conjuntura de restrições orçamentais, têm obrigado o setor público a fazer mais com menos, adotando conceitos como eficiência e produtividade, que num passado recente estavam circunscritos às empresas privadas (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 112).

A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 caracterizou-se pelo reforço, modernização e inserção no espaço europeu da AP portuguesa para responder às exigências comunitárias (Félix, et al., 2009/2010, p. 12). No princípio dos anos noventa, o processo de reforma da AP portuguesa deu um passo significativo com as alterações ocorridas pela publicação de dois instrumentos legais que considerámos de grande relevância, designadamente a Lei de Bases da Contabilidade Pública¹¹ e a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (OE)¹²¹³ que veio estabelecer os princípios e regras para elaboração e execução do OE, dentro do regime de caixa modificada e o Regime de Administração Financeira do Estado¹⁴ (RAFE). Estes diplomas passam a estabelecer os princípios gerais da estrutura do OE e os métodos de gestão orçamental, estabelecendo um novo ciclo no modelo de gestão da administração financeira do Estado.

No período que decorreu de 1992 a 1995, a prioridade foi consolidar a qualidade dos serviços e a confiança nas Instituições Públicas. Ainda nesta década, assistimos à

¹⁰ Cfr. Decreto-Lei N.º 442/91, de 15 de Novembro e alterado pelo Decreto-Lei N.º 6/96, de 31 de Janeiro.

¹¹ Cfr. Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

¹² Cfr. Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

¹³ Esta foi revogada em pela Lei 91/2001, de 20 de agosto – Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), muito importante para as reformas mais recentes do processo orçamental pela inexistência de uma contabilidade de compromissos, que impedia uma verdadeira gestão orçamental e um verdadeiro controlo.

¹⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.



obrigatoriedade da utilização da contabilidade patrimonial¹⁵, da elaboração do Relatório Anual de Atividades¹⁶, à implementação do Sistema de Controlo Interno¹⁷, e por último à revisão do regime da tesouraria pública “Tesouraria Única”¹⁸.

Neste contexto, para Caiado (2010, p. 14) o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) pretendeu reforçar a transparência da situação financeira da AP e facilitar a atividade dos órgãos de controlo, nomeadamente o Tribunal de Contas (TC) e Inspeção Geral de Finanças (IGF). Segundo este autor, não deixa de ser preocupante que decorridos vários anos após entrada em vigor do POCP, muitos organismos públicos ainda não disponham de informações contabilísticas que possam fundamentar as decisões dos seus gestores¹⁹ (2010, p. 14). A este propósito recorda-se que apesar do POCP ter entrado em vigor em 1997, muitas instituições ainda não o utilizavam em 2010, razão pela qual no ano de 2011 houve necessidade de reforçar a sua obrigatoriedade²⁰ nos serviços integrados da Administração Pública (AP). No caso da GNR, tal como aconteceu com muitas outras instituições públicas, a implementação do POCP só ocorreu em 2012²¹.

O paradigma da NGP marca o ponto de partida para a implementação da contabilidade de gestão no setor público, e é uma consequência das reformas que têm sido introduzidas na AP nos últimos anos. Com este movimento procurou-se adotar um modelo de gestão que faz uma aproximação ao setor privado. Em Portugal, a Contabilidade Pública, sofreu alterações significativas, desde a implementação da RAFE e mais recentemente, com a adoção da contabilidade patrimonial, através da obrigatoriedade do POCP.

Atendendo à necessidade de uma maior harmonização contabilística, verifica-se um aumento da autonomia dos serviços públicos e a introdução de mudanças no sistema de informação contabilística, que procuram aumentar o rigor e a transparência das contas públicas, com melhores *performances* em termos de eficiência, eficácia e economia. Nos

¹⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

¹⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de junho.

¹⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 166/98, 257 e DR 27/99, de 12 de Novembro.

¹⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

¹⁹ Segundo Caiado (2010) a determinação dos custos e proveitos está associada a critérios de natureza económica (ótica do acréscimo) e não de natureza monetária (caixa).

²⁰ De acordo com o disposto no Art.º 14º do Decreto-lei n.º 29-A/2011, de 01 de março, foram estabelecidas as normas para execução do Orçamento de Estado para 2011, que tornou obrigatória a imposição legal do POCP nos serviços integrados da AP.

²¹ Em 2012, a GNR aderiu à solução de GeRFiP, disponibilizada pela atual Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), que tem como propósito normalizar os processos e apoiar as atividades de gestão financeira e orçamental dos órgãos e serviços da AP num contexto integrado, englobando a implementação do POCP.



últimos anos temos assistido ao desenvolvimento da contabilidade de gestão e da sua aplicação ao setor público, de novos sistemas de controlo de gestão como é o caso da *Common Assessment Framework* (CAF), o *Activity-Based Costing*, a *Total Quality Management* e o *Balanced Scorecard* (Borges, et al., 2013, p. 5).

Para reforçar o papel da contabilidade de gestão no setor público, a crise de dívida soberana veio demonstrar as suas terríveis consequências para os países e para os seus cidadãos. Apesar da diversidade e heterogeneidade que caracteriza o setor público, é necessário continuar aperfeiçoar a qualidade da informação constante nos relatórios das contas da AP, onde os Governos têm procurado adotar os princípios subjacentes à contabilidade de gestão, incluindo a adoção e implementação de normas internacionais de setor público e contabilidade (IPSASs), providenciando informação contabilística de qualidade²² (IFAC, 2013).

De acordo com o *International Public Setor Accounting Standards Board* (IPSASB) os governos enfrentam grandes desafios na sequência da crise financeira. Para preservar o valor dos serviços públicos, a IPSASB releva a importância de se produzir informações financeiras coerentes e comparáveis no sentido de permitir reduzir custos e evitar riscos desnecessários (IFAC, 2013).

Neste âmbito, recorda-se que já no preâmbulo do Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de setembro, era referido que a adoção do POCP pela AP pretendia entre outros objetivos que “a disponibilidade de informação contabilística possibilite a análise das despesas públicas segundo os critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia e, por outro, o reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado.”

Segundo Caiado, é de salientar que passados vários anos após entrada em vigor do POCP, muitos organismos públicos ainda não disponham de informações contabilísticas que possam fundamentar as decisões dos seus gestores (2010, p. 14), já que a informação disponível remete-nos exclusivamente para a determinação da situação patrimonial das instituições e dos respetivos resultados globais, tal como é preconizado pela contabilidade geral²³.

²² Os relatórios de Contas são, provavelmente, o mais importante mecanismo de controlo externo, facultando a informação de acordo com padrões internacionais, o que ajuda a entidades externas ao país ou o organismo público na emissão de um parecer mais fiável sobre o estado situação financeira e de gestão (IFAC, 2013).



Por outro lado, face à insuficiência da contabilidade de caixa²⁴ como instrumento de apoio à tomada de decisão, só através da contabilidade analítica²⁵, enquanto poderosa ferramenta de gestão indispensável ao controlo de resultados, é possível melhorar o processo de tomada de decisão, tornando-o mais criterioso e adequado à realidade das Instituições Públicas. Assim, a contabilidade analítica, numa ótica diferente da contabilidade geral adotada através do POCP, procura analisar e tratar as informações referentes aos vários departamentos de uma organização, materializadas nos custos e proveitos, ou seja, a tradução em unidades monetárias (e sua recuperação) dos fatores sacrificados para alcançar os objetivos subjacentes à missão definida (Caiado, 2010, p. 16).

Segundo um relatório da OCDE de 2013, para permitir o desenvolvimento do setor privado num ambiente competitivo e global, Portugal precisa de uma AP eficiente, para atender às solicitações sociais através da prestação atempada dos serviços e com uma melhor relação de custo qualidade, o que implica necessariamente umas finanças públicas robustas. Assim, é urgente implementar reformas no Estado, incluindo a sua própria organização e gestão de recursos humanos, para enfrentar os atuais desafios das sociedades contemporâneas. Apesar das dificuldades provocadas pela crise financeira, Portugal enfrenta agora uma oportunidade única para modernizar a sua economia, bem como a construção de uma sociedade mais justa, mais coesa e uma AP mais eficiente e dinâmica (OCDE, 2013, p. 7).

c. Síntese conclusiva

No início da década de noventa do século passado assistimos a nível internacional, a um movimento chamado NGP, que surgiu da necessidade dos Estados, colocarem a reforma das administrações públicas no topo das suas prioridades, tendo como objetivo melhorar a qualidade dos serviços públicos através de uma maior eficiência e de uma

²³ A contabilidade geral, também denominada de contabilidade externa ou financeira, centra-se no registo e controlo das operações com terceiros, nas alterações do património e no apuramento do resultado dos exercícios e baseia-se em receitas e despesas, possibilitando a elaboração de análises financeiras, destinadas principalmente a utilizadores externos à organização como sócios, credores, investidores e Estado (Pereira, 2001, p. 32).

²⁴ De acordo com. Art.º 15º do DL nº 155/92 de 28 de Julho, a contabilidade de caixa consiste no registo do montante global dos créditos libertados, nos termos do Art.º 17.º e de todos os pagamentos efetuados por atividades ou projetos e por rubricas orçamentais.

²⁵ No Art.º 16º do DL nº 155/92 de 28 de Julho, o legislador refere que os serviços e organismos devem organizar uma contabilidade analítica como instrumento de gestão.



maior comparabilidade da informação financeira dos entes públicos e a respetiva consolidação das contas dos Estados.

Com a NGP, a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e transparência das contas, passaram a ter um enorme relevância, especialmente ao promoverem uma maior responsabilização e transparência dos resultados da gestão pública, associado à implementação de medidas que procuraram avaliar o desempenho no setor público.

Numa tentativa de dotar AP de instrumentos similares ao setor privado, a reforma veio por em prática a necessidade de reestruturar o sistema de contabilidade existente, procedendo a alterações legislativas importantes e adotando diversos instrumentos de gestão essenciais à NGP, como foi o caso de Lei de Bases da Contabilidade Pública, cujos normativos aprovaram a obrigatoriedade de implementação do POCP, do Plano de Atividades (PA), do RA e do Balanço Social, entre outros importantes diplomas que foram emanados neste período.



2. A Gestão Estratégica na Administração Pública

Num contexto de grandes dificuldades económico-financeiras que afetam atualmente o país, a AP tem sido alvo de frequentes críticas dos cidadãos, da classe política, e da sociedade no geral, exigindo reformas no sentido de se aperfeiçoar a qualidade dos serviços com menos encargos para o país. Esta pressão sobre a AP veio evidenciar a necessidade de avaliar o desempenho da AP, onde cada vez mais se fala em indicadores de eficiência, em medidas de avaliação da *performance* e processo de planeamento estratégico.

Neste sentido, temos assistido à introdução de sistemas de informação e de avaliação de desempenho na AP, com o propósito de melhorar a qualidade e a acesso oportuno à informação considerada crítica, para ajudar no processo de tomada de decisão, tendo como objetivo aumentar os índices de eficiência, eficácia e qualidade do serviço público.

O presente capítulo procura definir a problemática do estudo que consiste na análise da gestão da *performance* na AP, e de que forma estas iniciativas têm conduzido à necessidade da adoção de medidas de avaliação da *performance* estratégica, como é caso de uma metodologia largamente difundida no meio empresarial do setor privado, que paulatinamente tem sido adotado pelo setor público, designadamente o *Balanced Scorecard*.

a. A gestão estratégica e a medição da *performance*

Em face da conjuntura económica e financeira internacional e nacional dos últimos anos que tem condicionado o desenvolvimento de políticas públicas, o controlo da gestão pública tem assumido um interesse crescente. Daqui resulta uma maior exigência dos cidadãos num melhor desempenho dos organismos públicos, designadamente o reconhecimento da sociedade sobre o seu papel em prole de todos, ou seja, o seu valor público²⁶ (Rochet, et al., 2005, p. 2).

Assim, a adoção de novos valores na Administração Pública é em grande medida o catalisador que está por detrás do NGP, influenciando as políticas públicas. O poder executivo tem influência direta na condução das políticas públicas, porque são estas que lhe atribuem as responsabilidades e os recursos inerentes à implementação da sua

²⁶ Valor público pode ser definido como o valor criado pelas diversas IP, através dos seus serviços, leis, regulamentações e em última análise, a perceção dos cidadãos sobre a qualidade do serviço público (Pinto, 2009, p. 125)

estratégia, mas a sociedade e o cidadão exigem um reforço das competências de gestão, que vão para além de considerar os mecanismos de controlo, dando ênfase aos resultados (Andrews, et al., 2011, p. 3).

No entanto, o processo de avaliação de desempenho ou gestão da *performance*²⁷ está diretamente ligado aos resultados que se pretende obter, apesar de haver alguma dificuldade em estabelecer esta conexão. Num estudo efetuado para avaliar o desempenho da atividade da polícia portuguesa, os autores referem que a medição do desempenho está diretamente relacionado com a capacidade de desenvolver as atividades operacionais com os recursos disponíveis (eficiência dos resultados) e, por outro lado, é baseado na capacidade para aumentar o nível de segurança pública e reduzir a criminalidade (Gomes, et al., 2007, p. 2).

Neste sentido, a gestão estratégica na AP em geral, e nas Forças de Segurança (FS) em particular, está dependente das opções políticas e das estratégias que elas representam. Para Andrews (2011, p. 134), a flexibilidade na definição estratégica de uma organização fortalece a sua capacidade para responder eficazmente às alterações do meio ambiente envolvente onde desenvolve a sua atividade. Contudo, tal como nos refere o atual Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, as estratégias que implicam reformas precipitadas e facilmente reversíveis apenas consomem tempo e recursos, pelo que a consensualização das opções é a forma mais segura para obter sucesso (SSI, 2014, p. 10).

No quadro atual de profunda recessão económica e financeira, caracterizado pelo conflito e escassez de recursos, a *performance* dos organismos públicos tornou-se um fator crítico para o seu reconhecimento pela sociedade em geral e pelos governos em particular, decorrente da necessidade de uma maior eficiência e eficácia e qualidade dos serviços prestados à sociedade²⁸. A necessidade de transparência, *accountability* e de prestação de contas aos cidadãos exige maior controlo na avaliação dos serviços públicos, para assegurar maior transparência e responsabilidade nos atos praticados pelos seus gestores (Caldeira, 2010, p. 69).

Tendo como linha de orientação a gestão pública para o desempenho, a contabilidade pública tem de ser vista e enquadrada no processo como um todo (Mano, 2010, p. 28).

²⁷ Segundo Pinto (2009, p. 28), esta integra o sistema de medição, cujas ferramentas são utilizadas para avaliar, monitorizar e proceder à revisão da *performance*, mas dando o enfoque que é necessário dar à devida orientação aos *outputs* obtidos através da medição, dando uma orientação específica, capaz de os motivar, inspirar e alinhar com a missão, a visão e as prioridades estratégicas de cada organização.

²⁸ Cfr. Síntese da reforma da Administração Pública (2011-2013), Secretaria de Estado da Administração Pública, MF, 30 de dezembro de 2013, p.7.



Nesta perspetiva, importa compreender que a contabilidade pública integra um conjunto de instrumentos inter-relacionados, nas vertentes orçamentais, patrimonial e analítica, que em conjunto com a informação desempenho, através de mecanismos de controlo, desempenha um papel importante na boa gestão dos recursos públicos (Mano, 2010, p. 27).

Através dos princípios subjacentes à NGP foi possível ter acesso a informação que nos permite compreender melhor os diferentes desempenhos das organizações e revelar de forma clara a desigualdade substancial e ineficácia em padrões de serviço público (Andrews, et al., 2011). A medição é absolutamente fundamental para aferir a gestão de qualquer organismo público, onde se inclui naturalmente a gestão estratégica (Monahan, 2008, p. 49). Para uma melhoria da *performance* das entidades públicas, o recurso a auditorias externas tornou-se uma medida que promove a uniformidade e qualidade do serviço público²⁹.

Contudo, o paradigma gestor pressupõe a escolha de instrumentos capazes de medir a eficácia, eficiência e qualidade da gestão pública, ao exigir maior transparência e responsabilidade na atuação da AP perante os cidadãos. Nas reformas introduzidas nos últimos anos na AP, os sucessivos governos procuram economia e eficiência na utilização dos recursos financeiros do Estado, pressionando os serviços públicos para aumentar a qualidade dos seus serviços e orientá-los para os resultados. Assim, a gestão por objetivos surge como a principal matriz de mudança da AP procurando ligar os objetivos e resultados (Araújo, 2005, p. 6).

A GpO é uma metodologia bem definida para se atingir os objetivos inerentes à missão de uma organização (Drucker & Maciariello, 2008, p. 105). Esta metodologia deve corresponder às ações com maior expressão financeira e/ou às que apresentem os desafios das opções de políticas públicas consideradas inerentes à missão de uma organização (Bilhim, 2007). Compete ao dirigente máximo de uma organização pública, tal como o *Chief Executive Officer* (CEO)³⁰ no setor privado, pensar na missão da instituição, fixar objetivos estratégicos e organizar os recursos para atingir os resultados que têm de ser alcançados pela instituição (Drucker & Maciariello, 2008, p. 134).

Na gestão moderna, a medição é a palavra-chave, porque sem esta não há gestão. Neste sentido, a GpO é parte de uma abordagem global que articula os diferentes níveis de

²⁹ Segundo um estudo desenvolvido pelo SAS Institute a nível mundial, abrangendo 1143 organizações, há um conjunto de metas e objetivos que não são atingidos devido a falhas na gestão da *performance*, em resultado de falhas inerentes às próprias organizações, como é caso das resistências culturais, TIC não integrados e falta de suporte ou envolvimento gestão de topo (Pinto, 2009, p. 31).

³⁰ Nossa tradução, Presidente do Conselho da Administração.

gestão – estratégico, tático e operacional – e consequentemente os objetivos que lhes estão associados. O gestor que não compreender a missão, os objetivos e a estratégia da empresa terá dificuldade em gerir (Drucker & Maciariello, 2008, p. 53). Os objetivos estratégicos devem especificar o que a organização se propõe fazer e o seu fundamento, para além de ajudar a converter a declaração da missão numa visão ampla em planos mais específicos e projetos. Além disso, estabelece os pontos de referência importantes para o sucesso da organização. Estes são projetados para serem mensuráveis, traduções específicas e realistas da declaração de missão que podem ser usados pela administração para orientar a tomada de decisão (Steiss, 2003, p. 145).

Na AP, a GpO corresponde à introdução de uma nova mentalidade na forma de administrar os recursos públicos, mais proativa, centrada no cumprimento dos objetivos e preocupada com a relação entre os meios e os resultados³¹. Apresentamos na Figura n.º 1 uma síntese dos objetidos da RAFE, onde a palavra de ordem passou a ser o aumento dos níveis de eficiência da Administração Pública, através de uma gestão parcimoniosa dos recursos financeiros, humanos, tecnológicos e infra-estruturais, associados à prestação dos serviços, sem prejuízo dos níveis de qualidade e eficácia pretendidos.



Figura n.º 1 Aumentar os níveis de eficiência da Administração Pública

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril.

Entretanto, com a publicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, surge uma nova versão do SIADAP, mais robusta, onde a avaliação dos serviços passa a ser efetuada

³¹Cfr. Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril, foram introduzidas novas práticas de gestão, elegendo a GpO como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados.



por diversos elementos, dos quais evidenciámos os objetivos estratégicos estabelecidos pela tutela e os objetivos operacionais que constam do PA da entidade. Com este diploma, as políticas públicas do Governo patenteiam a necessidade de adotar novos modelos de administração, mais ágeis e flexíveis, reconhecendo que a AP tinha de evoluir para uma gestão orientada por objetivos, direcionada para os resultados e munida dos instrumentos necessários para atuar e responsabilizar. A GpO é assim a grande matriz da mudança e está no centro da Reforma da Administração Pública.

No seguimento dos princípios concetuais da teoria da GpO, a implementação do SIADAP concretiza uma conceção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, com o propósito de melhorar o desempenho e a qualidade de serviço da AP.

Para a prossecução dos seus objetivos e sua aplicabilidade, o SIADAP integra três subsistemas: O SIADAP 1 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública; o SIADAP 2 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública e o SIADAP 3 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública. No presente trabalho, iremos focalizar a nossa atenção no SIADAP 1, porque é neste subsistema que é preconizada a avaliação do desempenho dos Serviços.

Em resumo, com a adoção do SIADAP, pretendeu-se implementar a cultura de gestão para resultados com base em objetivos previamente estabelecidos e numa conceção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, contribuindo para a mobilização dos trabalhadores em torno da missão essencial do serviço, orientando a sua atividade em função de objetivos claros e critérios de avaliação transparentes, para além a autoavaliação e autorregulação dos serviços.

b. O Planeamento Estratégico na GNR

A GNR nos termos da sua Lei Orgânica (LO)³² é “uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas” e dotada de autonomia administrativa. Tem como missão primordial garantir os valores e princípios do Estado de Direito Democrático e assegurar a todos os cidadãos o exercício do mais fundamental direito das sociedades livres e democráticas – o direito à liberdade e à proteção num espaço de segurança³³.

³² Cfr. Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro n.º 1, Art.º 1.º.

³³ Cfr. n.º 2 Art.º 1.º da LOGNR.

As atribuições da GNR são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial, sem prejuízo das competências próprias da Polícia de Segurança Pública (PSP) nas áreas da sua responsabilidade, que são definidas através de portaria do ministro da tutela³⁴.

Em tempo de paz, a GNR depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna³⁵ para assuntos relacionados com o recrutamento, administração, disciplina e execução do serviço decorrente das atribuições que constam na LO e do Ministro da Defesa Nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.

No caso dos estados de exceção³⁶ ou estado de guerra, as forças da GNR são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral³⁷.

Atendendo à sua natureza militar e à forma como ocupa todo o território nacional com o seu dispositivo, pode, isoladamente ou em complemento, desempenhar um leque muito alargado de missões das Forças Armadas (FA). Pelas suas características, podemos afirmar que a Guarda constitui-se como uma Instituição charneira, entre as FA e as FS, desempenhando um leque alargado de missões de polícia³⁸, militares e de proteção civil, desde em tempo de paz e de normalidade institucional ao de guerra, passando pelas situações de crise, quer a nível interno, quer no externo (e.g Timor, Bósnia, Iraque) (GNRa, 2014).



Figura n.º 2 A GNR como de Instituição charneira, entre as FA e as FS e SS

Fonte: (GNRb, 2013).

³⁴ Cfr. N.º 1 Art.º 5.º da LOGNR.

³⁵ Cfr. N.ºs 1 e 2 Artigo 5.º LOGNR.

³⁶ O Regime do estado de sítio e do estado de emergência é regulado pela Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio Segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência)

³⁷ Cfr. N.º 2 Art.º 2.º da LOGNR.

³⁸ Cfr. N.º 1 Art.º 3.º da LOGNR.



De acordo com o balanço social da GNR de 2012, o seu efetivo em 31 de dezembro de 2012 era de 23.189 elementos entre o seu pessoal, sendo 22.282 militares (743 oficiais, 2.531 sargentos e 19.008 guardas) e 907 civis (GNRa, 2013, p. 154).

Na análise do RA referente ao ano de 2012³⁹, verificámos que apesar do contexto de contenção orçamental, a GNR desenvolveu uma multiplicidade de atividades no quadro das missões que lhe estão incumbidas por lei. Na tabela nº 1 podemos constatar os valores da execução orçamental da GNR referente ao ano de 2012 e que foram apresentados na Conta de Gerência desse ano e igualmente reportados na monitorização final do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) 2012 (GNRa, 2013, p. 148).

Tabela n.º1 - Execução orçamental da GNR – 2012

Fonte: (GNR, 2012)			
euros			
Agrupamento	Orçamento Aprovado 2012	Dotação corrigida 2012	Execução 2012
01.00.00 - Pessoal	758.098.289	744.610.193	727.111.536,65
02.00.00 - Bens e Serviços	71.246.242	59.512.304	54.718.172,75
04.00.00 - Transferências	479.493	322.985	293.474,12
06.00.00 – O.D. Correntes	18.211.562	207.061	144.928,73
07.00.00 - Investimento	5.581.635	15.08.977	5.573.925,67
Total Orçamento	853.617.221	819.671.520	787.842.037,92

Na GNR a formulação da estratégia engloba processos como a definição da missão, valores e visão, juntamente com a análise das envolventes externa e interna, económicas e ambientais, que são traduzidas nos seus pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças, conhecido como análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT). Foram identificados como principais Vetores Estratégicos (VE) que corporizam as estratégias a assumir pela instituição os seguintes: Valorizar as atividades de proteção e segurança das pessoas e bens; Garantir a capacidade de resposta qualificada e permanente aos problemas de segurança; Melhorar as competências ao longo de toda a estrutura, promovendo uma cultura de responsabilidade e uma participação mais efetiva de todos os militares (GNRb, 2013, pp. 51-52).

No que respeita à operacionalização do Planeamento Estratégico (PE), este processo começa com a configuração dos objetivos organizacionais, envolve as estratégias e políticas para os alcançar, culminando com a elaboração anual do PA. É neste documento

³⁹ Elaborado nos termos do Decreto-Lei n.º 183/96, de 22 de setembro, e do artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, assente na nova estrutura definida pelo Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços, enquadra e realça as atividades da GNR no que concerne à gestão económico-financeira desenvolvida no ano 2012 (GNRa, 2013).



que se hierarquizam as opções, se programam as ações e se afetam e mobilizam os recursos disponíveis, para que se possa cumprir a missão e as múltiplas atribuições de uma forma eficiente⁴⁰. Com o PA, a GNR propõe-se realizar um conjunto de ações que transformam a organização e que concorrem para os objetivos operacionais e para os objetivos estratégicos, sustentados em diversas atividades transversais, definidos em consonância com uma análise detalhada dos documentos e políticas públicas, a par do rigoroso conhecimento dos *stakeholders*, internos e externos, e de uma análise do ambiente externo (GNRb, 2013, p. 20).

Na formalização da sua estratégia, a GNR elaborou a PA de acordo com o disposto no Decreto-Lei 183/96, de 27 de setembro, documento onde são estabelecidos os projetos, atividades e ações a desenvolver que permitem o cabal cumprimento da missão e atribuições da Guarda (GNRb, 2013, p. 36)⁴¹.

Na elaboração deste importante instrumento de gestão, a GNR para além da legislação que regula a organização e o seu funcionamento, ainda considerou os seguintes documentos: Programa do XIX Governo Constitucional; Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015 - XIX Governo Constitucional; Relatório Anual de Segurança Interna – (IASI) 2012 - Orientações Estratégicas⁴²; Orçamento de Estado; Proposta de Orçamento de Estado; Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) (AR, 2008); Objetivos Estratégicos definidos no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) para 2012-2017.

No ano seguinte, é elaborado o RA da GNR, onde se relata todo um percurso efetuado na gestão dos recursos, em função da missão e atribuições, com identificação dos desvios face às atividades programadas no início do ciclo de gestão anual. Posteriormente, mediante uma avaliação circunstanciada da eficiência, eficácia e economicidade das

⁴⁰ O próprio Comandante do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI), na entrevista realizada durante a presente investigação, afirmou que “Existe um alinhamento entre as três Direções do CARI para com a estratégia da GNR”.

⁴¹ No sítio oficial da GNR (www.gnr.pt) ainda não se encontra disponível o PA referente a 2014 e RA de 2013 (Barradas, 2014).

⁴² No Relatório Anual de Segurança Interna de 2013 são identificadas 8 grandes orientações estratégicas: Reforço da articulação, coordenação e Forças e Serviços de Segurança (FSS); Intensificação do combate à criminalidade violenta e grave; Apostas nos programas de policiamento de proximidade, de prevenção situacional e de segurança comunitária; Reorganização dos organismos tutelados pelo Ministério da Administração Interna e aumento da eficácia na utilização dos recursos existentes; Reforço, renovação e requalificação do efetivo policial das FS; Reabilitação das Infraestruturas e adaptação do dispositivo policial às necessidades das FS e dos cidadãos; Modernização dos equipamentos das FS e Serviços de Segurança e valorização e dignificação da função policial. (SSI, 2014).



medidas adotadas e dos resultados atingidos, é estruturado um conjunto de informação de gestão relevante para a GNR no médio prazo.

Ainda no contexto do ciclo gestão, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, a GNR elabora o seu Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) a fim de proceder à sua avaliação do desempenho⁴³. Assim, ao procedermos à análise do QUAR da GNR referente a 2012, verificámos que este contemplava os objetivos estratégicos e os objetivos operacionais com medição através de 19 indicadores, abarcando os principais eixos da sua missão e do seu funcionamento interno, alinhados com os objetivos estratégicos aprovados pela tutela. No decurso da entrevista aos comandantes do CARI, Comando de Doutrina e Formação (CDF), Adjunto do Comando Operacional e o ex-chefe da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI) da GNR, todos referiram que o PA da GNR está alinhado com os objetivos estratégicos e operacionais (Nunes, 2014) (Costa, 2014) (Moura, 2014) (Alves, 2014).

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do Art.º 18.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, no ano de 2012, o Comandante-Geral da GNR em termos de autoavaliação, atribuiu a classificação de «BOM» a GNR. Esta classificação foi justificada tendo em conta os resultados atingidos no QUAR 2012, alvo de autoavaliação expressa no capítulo II do RA 2012 da GNR (GNRb, 2014, p. 4). Com a aplicação do QUAR, a GNR culmina a derradeira etapa do ciclo de gestão, onde se procede à avaliação dos resultados alcançados e dos desvios verificados, estabelecendo um conjunto de ações que conduzam a um reforço positivo do desempenho.

Porém, em virtude da dimensão da GNR, aliada à inexistência de um Sistema Integrado de Gestão (SIG) que possibilite a cada nível da Organização a integração efetiva dos instrumentos de gestão, a monitorização permanente dos resultados e o total alinhamento das unidades organizacionais e das pessoas ao nível de objetivos operacionais, atividades e meios, alinhados com objetivos estratégicos, condiciona a medição da atividade operacional e das atividades que lhe dão suporte (Palma, 2014) (Alves, 2014) (Esteves, 2014).

⁴³ Com a versão de 2007, o legislador dá importância aos objetivos estratégicos da organização, como elementos críticos na implementação do SIADAP, onde a avaliação dos serviços passa a ser efetuada através de diversos elementos, dos quais destacámos os objetivos estratégicos plurianuais definidos pela tutela e os anuais, que constam do PA (Caldeira, 2009, p. 108).



c. Síntese conclusiva

Nas últimas décadas, a AP procura adotar as melhores práticas de gestão pública e privada, para melhorar o seu desempenho. Assim, constitui por isso, uma das prioridades da política dos últimos governos, a implementação de novas ferramentas de gestão, com destaque para as de autoavaliação e de melhoria contínua, com reflexo na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas para melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos.

O contexto da NGP, veio despertar a preocupação de dotar as organizações públicas de conceitos e ferramentas, instrumentos, práticas e lógicas de gestão, que culminou com a adoção na AP de uma cultura baseada na GpO e cujo instrumento estratégico de medição da *performance* assenta no SIADAP, e nos instrumentos de gestão que estão interligados com este sistema, designadamente o PA, RA, Mapa de Pessoal e Balanço Social.

Neste segundo capítulo procuramos responder à primeira questão derivada “QD1 - Como se processa o alinhamento entre os objetivos estratégicos e os instrumentos de gestão na GNR?” e simultaneamente testar a hipótese que lhe estava associada. Ficou, pois, confirmada a H1, que partia do pressuposto que “os instrumentos de gestão utilizados pela GNR asseguram o alinhamento estratégico da Instituição”, uma vez que:

- i. A GNR tem um PA perfeitamente alinhado com os objetivos estratégicos e operacionais;
- ii. Pela análise do QUAR da GNR referente a 2012, verificámos que este contemplava os objetivos estratégicos e os objetivos operacionais com medição através de 19 indicadores, alinhados com os objetivos estratégicos aprovados pela Direção Geral da Administração Interna (DGAI);
- iii. Para os comandantes do CARI, CDF, Adjunto do CO, o ex-chefe da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais e restantes entrevistados, a GNR tem um Plano de Atividades alinhado com os objetivos estratégicos e operacionais;
- iv. O sistema de monitorização da *performance* estratégica da GNR apresenta algumas fragilidades devido à falta de interoperabilidade dos seus SI.



3. Avaliação da *performance* da gestão na GNR

No processo de avaliação da *performance* das FS verificamos que existem fatores que afetam o trabalho policial, como por exemplo: os fenómenos sociais como o desemprego; a ambiguidade de objetivos; as alternâncias nas opções estratégicas do poder político. Para além disso, o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho nas FS ainda enfrenta inúmeras restrições, por se tratar de organizações caracterizadas por um sentido de secretismo, hierarquia e disciplina (Gomes, 2006, p. 63) .

Face à multiplicidade de tarefas que estão associadas à atividade policial desenvolvida pela GNR, custos inerentes e fundamentalmente, a atual conjuntura económica e uma maior consciencialização dos cidadãos para a gestão pública, estas requerem um modelo de gestão orientado por critérios de maior racionalidade eficiência, eficácia e de avaliação do desempenho.

Neste terceiro capítulo, para melhor compreender, explorar e descrever uma metodologia de avaliação da *performance* de alguma complexidade, como é o caso do *Balanced Scorecard*, apresentamos três exemplos onde a sua adoção desta metodologia foi bem-sucedida, designadamente na Marinha Portuguesa, na Real Polícia Montada do Canadá e na *Guardia Civil* do Reino de Espanha. Por último, apresentaremos uma proposta de adoção do BSC a GNR, identificando os principais constrangimentos e vantagens.

a. A implementação do *Balanced Scorecard* em instituições militares e policiais

A PRMC, a *Guardia Civil* e a Marinha Portuguesa utilizam o BSC como sistema de gestão da sua *performance* estratégica, permitindo-lhes integrar as estratégias com a componente operacional, melhorar a sua *performance*, seguindo a lógica de alinhamento de toda a organização com a sua estratégia, contribuindo desta forma para a criação de mais valor público para os cidadãos (Cfr. Súmula do processo de adoção do BSC na Marinha, GC e PRMC nos Apêndices 1, 2 e 3).

A Marinha Portuguesa implementou em 2011 um novo sistema de Gestão e alinhamento estratégico baseado na metodologia BSC. Para assegurar a sua transformação, a Marinha ressalva o papel da gestão estratégica para responder às necessidades de adaptação ao ambiente externo e de melhoria de desempenho interno, influenciando de forma decisiva a execução eficiente dos processos chave e de suporte, tendo como resultado o cumprimento eficaz da sua missão (Marinha, 2014).



A adoção da metodologia BSC pela Marinha possibilitou uma visão holística da organização, alinhar e comunicar da estratégia (Marques, 2014). Numa perspetiva de visão e aperfeiçoamento desta metodologia, a Marinha está a procurar obter sinergias ao interligar o SIG das Forças Armadas e o seu *Enterprise Project Management* (EPM). Através da Figura n.º6 do Apêndice 1, estão explanados os passos sequenciais que a Marinha adotou no seu planeamento estratégico e que se subdividem em três grandes fases – (1) Formulação; (2) Operacionalização e (3) Controlo – visando a materialização dos objetivos estratégicos estabelecidos pelo Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Naval e que se encontram plasmados no Mapa da Estratégia da Marinha (Marinha, 2014).

Desde os anos noventa do século, a *Guardia Civil* procura acompanhar o que de mais inovador se faz em termos de gestão estratégica. Assim, decidiu abarcar o desafio de implementar um “sistema” que descreve e comunica a própria estratégia, designado por BSC ou *Cuadro de Mando Integral* (CMI) (Vicente, 2014)⁴⁴. Para comunicar a estratégia aos elementos da GC, foi elaborado o mapa estratégico, no qual se permite visualizar a estratégia global desta FS, os seus objetivos estratégicos e as ligações e relações causa-efeito entre eles. Para o coronel Vicente (2014), a adoção desta metodologia aperfeiçoou a medição da *performance* estratégica na GC.

No final da década de noventa, a PRMC apresentava problemas de défice orçamental, falta de credibilidade e uma incapacidade para demonstrar o valor público (Howie, 2014) (RCMPa, 2014). Em 2000, foi nomeado o Comissário Giuliano Zaccardelli para transformar a PRMC, tendo como estratégia torná-la numa "organização de excelência". Para ajudar neste processo de transformação, a PRMC adaptou a metodologia BSC e passou a estar firmemente focada na estratégia e na gestão de desempenho, com um aumento da satisfação por parte dos seus *stakeholders* na ordem dos 9-16%, para além de ter reduzido os custos com duplicação de funções e gastos supérfluos em 19 milhões de dólares (RCMPb, 2014).

Na análise das entrevistas que realizámos aos oficiais da Marinha Portuguesa e *Guardia Civil*, como também na análise da documentação oficial da PRMC, descrevemos na Tabela n.º 2, de forma sucinta, os aspetos que considerámos mais importantes pelas mudanças induzidas pela utilização do BSC.

⁴⁴ Desde 2004, o Coronel Vicente esteve diretamente implicado na elaboração do planeamento estratégico da *Guardia Civil*.

Tabela n.º 2 - Mudanças induzidas pela utilização do BSC

Fonte: Própria

Perspetivas	Mudanças induzidas pela utilização do BSC
Comunicação da Estratégia	Permitiu a clarificação e comunicação da estratégia aos diferentes níveis da organização.
Gestão do Desempenho	<ul style="list-style-type: none">•→ Possibilita uma visão holística da organização.•→ Alinhamento dos Objetivos Estratégicos com as atividades desenvolvidas.•→ Monitorização da execução da estratégia.•→ A gestão de topo acompanha o processo de mudança organizacional.•→ Avaliação do desempenho institucional nos diferentes níveis da organização, ao ser desdobrado em “cascata”.
Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none">•→ Estabelecimento de medidas, indicadores e iniciativas estratégicas.•→ Elaboração do mapa estratégico para que todos na organização tenham acesso à visão global de toda a estratégia da instituição.•→ Processo de aperfeiçoamento e aprendizagem contínua.

b. Proposta de Implementação do *Balanced Scorecard* na GNR

(1) O modelo proposto

No modelo do *Balanced Scorecard* que propomos para a GNR, vamos seguir a estrutura proposta por Kaplan e Norton na sua obra intitulada *The Execution Premium: Linking Strategy for Competitive Advantage*⁴⁵, que representa a última grande obra publicada por estes autores. A construção e implementação do modelo estão divididas em seis fases:

Fase 1 – Desenvolver a Estratégia - a missão, a visão e os valores

Fase 2 - Planear a Estratégia – estabelecer os objetivos estratégicos

Fase 3 – Alinhar a Organização com a estratégia.

Fase 4 – Plano de Operações – ligar a estratégia às operações do curto prazo

Fase 5 – Aprendizagem e Monitorização;

Fase 6 – Testar e Adaptar a Estratégia.

⁴⁵ Esta obra integra os principais conceitos que os autores desenvolveram nas cinco obras publicadas em coprodução, que teve início em 1992 com a apresentação do BSC.

Com esta metodologia é possível transformar a missão de GNR em estratégia, uma vez que assenta na sua visão global, apoiada em quatro perspetivas diferenciadas mas interligadas – financeira, clientes, processos e aprendizagem. Para cada perspetiva, iremos estabelecer alguns objetivos estratégicos e correspondentes indicadores, como também um conjunto de metas a atingir e as ações estratégicas a serem desenvolvidas para os alcançar.

i. O *Balanced Scorecard* como opção

A GNR elabora os seus instrumentos de gestão nos termos da legislação em vigor, e através do QUAR⁴⁶ procede à avaliação da gestão da sua *performance*. Todavia, importa não confundir o alcance da metodologia BSC com os objetivos definidos na versão do SIADAP de 2007. Este sistema, apesar de dar importância aos objetivos estratégicos plurianuais definidos pela Ministério da Administração Interna (MAI) e aos objetivos operacionais definidos no PA, restringe-se à perspetiva dos clientes (cidadãos) e financeira, deixando de parte outros objetivos internos ou estratégicos, que a metodologia BSC destaca, como sejam a perspetiva dos processos internos e da aprendizagem e crescimento, ou seja, da transformação da organização (Caldeira, 2009, p. 108) (Alves, 2014) (Silva, 2014).

Considerando que a GNR já possui algum domínio no seu processo de planeamento anual e estratégico, tal como podemos verificar nos seus instrumentos de gestão e planeamento estratégico que elabora: Missão; Visão; Valores; Vetores Estratégicos e Indicadores. A GNR tem um PA alinhado com os objetivos estratégicos (QUAR) e objetivos operacionais (Nunes, 2014). Neste contexto, o Comandante do CDF refere que existem os mecanismos para aferir se há um alinhamento entre a formação ministrada pelas Unidades e os objetivos estratégicos, identificando como ponto fraco os SI da GNR (Costa, 2014). No âmbito operacional, constatou-se igualmente que a Direção de Operações do CO tem adotado medidas de medição da *performance*⁴⁷ e procura alinhar os objetivos da Direção de Operações com as orientações estratégicas do Comandante Geral (Moura, 2014) (Esteves, 2014).

Porém, apesar se constatar que há uma tendência para adotar medidas de *performance* entre o PA e objetivos estratégicos nas diferentes áreas funcionais da GNR, o

⁴⁶ O QUAR enquanto ferramenta de monitorização assemelha-se assim a um *Tableau de Bord* ou Painel de gestão à vista, embora condicionado a prioridades que não as identificadas institucionalmente por força da imposição de prioridades definidas pela Direção-Geral da Administração Interna (DGAI) (Alves, 2014).

⁴⁷ A Direção de Operações do Comando Operacional da GNR elabora um quadro com um conjunto de gráficos e indicadores que permite a visualização rápida de aspetos-chave da Direção, designado por *Tableau de Bord*, onde cada projeto tem um responsável pela sua monitorização (Esteves, 2014).



sistema de monitorização da *performance* estratégica da GNR apresenta enorme fragilidade devido ao facto de não haver interoperabilidade entre os seus principais SI, concretamente: o Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia (SIIOP), Sistema Integrado de Gestão de Pessoal (SIGPESS), Sistema Integrado de Gestão Logística (SIGLOG) e o Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GerFIP). Para aperfeiçoar o sistema de medição, torna-se necessário haver integração de SI heterogéneos e recursos humanos qualificados (Costa, 2014) (Moura, 2014). Contudo, o diretor da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação da GNR refere que “a interoperabilidade nos SI é um processo complexo e que só dispõe de recursos para assegurar a manutenção dos sistemas” (Moleiro, 2014).

Todavia, nas últimas décadas foram introduzidos processos inovadores de gestão estratégica que procuram aproximar as organizações públicas das organizações do setor privado, orientadas para os resultados e para gestão da *performance*. As Forças de Segurança e as Forças Armadas, pela sua dimensão e orçamentos avultados que gerem, não podiam deixar de adotar as melhores ferramentas e metodologias de gestão, como é o exemplo do BSC. Tal como já pudemos verificar, a Marinha Portuguesa, a *Guardia Civil* Espanhola e a PRMC, adotaram esta metodologia para a monitorização da sua *performance* (Vicente, 2014) (Marques, 2014) (RCMPb, 2014). O BSC é uma metodologia sólida e consistente para a medição da *performance da organização*, sendo utilizado por várias Forças de Segurança a nível mundial, como forma de comunicar, monitorizar, medir e analisar a estratégia de uma organização (Gomes, 2006).

ii. O *Balanced Scorecard*: No Centro da Estratégia da GNR

O BSC foi criado em 1992⁴⁸, tendo como propósito aperfeiçoar o sistema de medição da *performance* das empresas do setor privado, mas paulatinamente tem sido adotada por diversas instituições do setor público. Esta metodologia permite transformar a missão de uma organização em estratégia, uma vez que assenta na visão global da estratégia das organizações, apoiada em quatro perspetivas estratégicas diferenciadas mas interligadas – financeira, clientes, processos e aprendizagem (Karplan & Norten, 1996, p. 11). Os objetivos que não sejam atingidos numa determinada perspetiva vão irremediavelmente afetar e originar quebras de eficiência nas restantes, podendo desviar o

⁴⁸ Os seus criadores Robert Kaplan (professor da Universidade de Harvard) e David Norton (consultor de empresas) publicaram um artigo – “*The Balanced Scorecard – Measures Them Drive Performance*” – publicado na *Harvard Review* (Karplan & Norten, 1996).



percurso estratégico inicialmente delineado (Pinto, 2009, p. 40). A filosofia BSC assenta na visão global das organizações e permite materializá-la através de um mapa estratégico, apoiada nas quatro perpectivas:

Perspetiva de clientes e responsabilidade social – No BSC para o setor público, depois da missão, esta é a perspetiva principal. Pretende-se conciliar a vertente dos clientes (cidadãos) com a vertente da responsabilidade que a instituição tem para com a sociedade (postura social). Os cidadãos na qualidade de “investidores/pagadores de impostos” são cada vez mais um “*outcome*” crítico a ter em conta em termos avaliação dos resultados e do serviço que a Guarda presta à sociedade. Por tal facto, importa desenvolver atividades para aperfeiçoar as técnicas policiais e a qualificação dos militares em cada uma das valências da GNR, contribuindo para aumentar o sentimento de segurança do cidadão de uma forma duradoura, através das ações de prevenção e fiscalização no âmbito da segurança pública, rodoviária, fiscal, aduaneiro e ambiental. Nesta perspetiva, a construção de alguns dos indicadores de avaliação do desempenho da GNR deveriam ter como preocupação avaliar o grau de satisfação dos cidadãos⁴⁹ relativamente a cada objetivo operacional, diminuindo a influência dos indicadores de resultados, porque podem levar a uma perpeção errada da satisfação dos cidadãos.

Perspetiva de responsabilidade orçamental e financeira - Esta perspetiva assume o papel principal logo a seguir à perspetiva dos clientes. Face aos atuais constrangimentos orçamentais associados aos limites e regras existentes no setor público, a adoção de um orçamento de *performance* está condicionada. Em suma, falamos de uma gestão mais responsável. As ferramentas de medição de *performance* institucional tipo BSC permitem pois rentabilizar os recursos, realocando para as atividades essenciais aqueles que acabam por ser absorvidos por atividades marginais e muitas vezes dispensáveis. O controlo da atividade financeira e a sua análise nas diferentes atividades na GNR será mais eficiente com o BSC, enquanto metodologia de avaliação do desempenho, integrado com os instrumentos de gestão, nas vertentes orçamentais, patrimonial e analítica.

Perspetiva de processos internos - Pretende-se associar a qualidade do serviço policial ao conceito de valor público⁵⁰, que por sua vez este processo de experimentação e

⁴⁹ Na RPMC a grande maioria dos indicadores pretende aferir o grau de satisfação dos cidadãos face ao serviço policial prestado, em detrimento dos indicadores de resultados e ações.

⁵⁰ Segundo Pinto (2009, p. 125), valor público pode ser o valor criado pelas entidades públicas, através de serviços, leis, regulamentações e outras atividades



aperfeiçoamento vai nortear toda a atividade operacional e de suporte da Guarda, em todos os níveis da sua estrutura. Através de uma reengenharia de alguns processos internos, potenciará uma gestão mais eficiente dos recursos, canalizando-os para as atividades conexas com o *Front Office*, ou seja, para aqueles que estão em contacto com os *cidadãos*. Neste sentido, a Guarda pode desenvolver uma estratégia de comunicação interna por forma a fomentar a cultura de responsabilização, transparência e de liderança, com destaque para qualificação dos recursos humanos, contribuindo para atingir índices de eficácia e de excelência policial, capazes de aumentar o sentimento de segurança na sociedade em geral, e no cidadão em particular.

Perspetiva de crescimento e aprendizagem – Esta perspetiva pretende identificar áreas que devem ser aperfeiçoadas por forma a responder às expetativas da sociedade. Atualmente, a falta de integração da informação nos SI da GNR é um dos fatores críticos que condiciona o seu desenvolvimento organizacional. Considerando a crescente necessidade de comunicação interna e externa, designadamente em termos de troca de informação electrónica no dispositivo da GNR, quer nos SI de apoio à atividade de operacional e de apoio, torna premente a necessidade de aperfeiçoar a interoperabilidade destes.

Através do BSC é possível analisar o desempenho da organização segundo as quatro perspetivas – clientes e responsabilidade social, orçamental e financeira, processos internos e inovação e aprendizagem – examinando o grau de consecução dos objetivos estratégicos a longo prazo. O BSC, impulsionado pelo Comandante da Guarda, pode constituir um poderoso instrumento de comunicação e alinhamento, focalizando as competências dos recursos humanos nos objetivos estratégicos da GNR, num processo de mudança e avaliação contínuo que visa uma maior proximidade aos cidadãos e um melhor desempenho da sua missão.

Na obra publicada de Kaplan e Norton (2008), obra de referência na implementação do BSC na Marinha, os autores referem que os dirigentes máximos estabelecem as linhas de orientação da organização, dotando-as de um sistema de gestão que respeite as diferenças entre estratégia e as operações, mas integrando-as (Kaplan & Norton, 2008, p. 42)⁵¹.

⁵¹ No caso de a GNR adotar a metodologia BSC, o último livro publicado por estes autores em 2008 sobre BSC, será certamente uma obra de referência.



Assim, iremos descrever uma possível proposta de implementação do BSC na GNR, estabelecendo a relação com os processos que a Instituição já executa total ou parcialmente, focando os pontos considerados críticos para a adoção desta metodologia. Neste contexto, para um abrangente e integrado sistema de gestão que estabeleça a ligação entre a formulação estratégica e planeamento da execução operacional, Kaplan e Norton (2008, p. 8) apresentam o modelo de seis fases⁵².

Fase 1 – Desenvolver a Estratégia - A GNR formula as suas ferramentas estratégicas, tais como Missão, Valores, Visão e Análise SWOT.

Fase 2 - Planear a Estratégia – A DPERI elabora e submete à consideração do Comandante Geral da GNR o plano estratégico da Guarda, onde desenvolve os objetivos estratégicos, as iniciativas, as metas e o orçamento que acompanha cada ação⁵³.

Fase 3 – Alinhar a Organização com a estratégia – Esta fase deve focalizar a organização na sua estratégia. Na GNR, todas as atividades das unidades e subunidades devem estar alinhadas com a estratégia de topo e todos os seus elementos devem conhecer os conceitos base da estratégia da GNR⁵⁴.

Fase 4 – Plano de Operações – Ligar a estratégia às operações do curto prazo. Para melhorar o planeamento e as medidas estratégicas de topo, as medidas e metas têm que estar vertidas num plano anual de operações, que está ligado ao orçamento anual. Ligar a estratégia ao orçamento anual é a peça chave para uma melhor alocação de fundos e na priorização de iniciativas/ações com impacto concreto na estratégia. Na elaboração do PA de 2014 e na Proposta de Orçamento da GNR para 2014, a GNR procurou alinhar estes dois instrumentos, o que constitui um passo significativo para implementação efetiva do BSC.

Fase 5 – Aprendizagem e Monitorização – Depois da estratégia estar formulada e ligada ao plano operacional, a GNR deve começar a executar o planeamento estratégico e operacional. No processo de monitorização, existem duas óticas diferentes. Na perspetiva operacional, deve ter uma periodicidade semanal onde os diversos comandos funcionais da GNR procedem à revisão da execução das atividades de curto prazo, identificando problemas que necessitam de atenção imediata. No âmbito estratégico, onde todos os

⁵² Faculta aos líderes um sistema abrangente e comprovado para gerir o desenvolvimento, o planeamento, a implementação, a revisão e adaptação de suas estratégias.

⁵³ É importante não confundir OE, objetivos que concorrem para a transformação da organização, com os objetivos de gestão corrente (Silva, 2014) (Marques, 2014)

⁵⁴ Segundo Pedroso (2014), a Marinha tem uma boa estratégia de comunicação, dando como exemplo a mensagem de “marinha de duplo uso”.

objetivos, medidas e iniciativas elencadas ao BSC são avaliadas mensalmente, para se averiguar se a execução da estratégia está de acordo com o planeado. O Comando da Guarda determinará as ações de correção para os desvios identificados. Trimestralmente, a DPERI apresenta ao Exmo. Comandante-Geral da GNR, na presença dos Comandantes funcionais, o Mapa da Estratégia da metodologia BSC. Este mapa permite virtualmente a “visão de helicóptero” ao estabelecer a relação entre a componente operacional e a componente estratégica (Caldeira, 2009, p. 104) (Silva, 2014).

Fase 6 – Testar e Adaptar a Estratégia - Para avaliar se a estratégia da GNR contínua alinhada, periodicamente deve ser analisada a informação produzida nas reuniões mensais sobre indicadores do BSC e a monitorização da estratégia, cruzar com as novas informações sobre o ambiente externo, novas ideias e oportunidades. A GNR deve testar e adaptar a sua estratégia pelo menos uma vez por ano, através da análise SWOT, ferramenta que atualmente já utiliza.

Na Figura n.º 3 podemos verificar a sequência das fases de gestão que incorpora um sistema amplo, ao integrar todos os processos e ferramentas para desenvolver e operacionalizar a estratégia, a sua monitorização e eficiência das estratégias e operações.



Figura n.º 3 O Sistema de gestão de seis etapas

Fonte: (Kaplan & Norton, 2008b, p. 3)

iii. Criação de uma equipa funcional

Assegurar o sucesso na implementação do BSC é necessário o envolvimento da liderança de topo e a criação de um *Office of Strategy Management* (OSM), que no caso da GNR, podemos associar à equipa funcional a constituir na DPERI da GNR, adotando a

designação de Gabinete de Gestão Estratégica (GGE). Este órgão será o “arquiteto” responsável por conduzir todo o processo de implementação BSC na GNR⁵⁵ e por coordenar as reuniões entre os responsáveis pela formulação de estratégia com os responsáveis pela sua execução (Kapla & Norton, 2011). Na *Guardia Civil*, o próprio Gabinete do Diretor-Geral⁵⁶ liderou o processo de implementação do modelo BSC, tendo produzido estudos e análises para a sua adoção (Vicente, 2014). Na Marinha, o processo de implementação do BSC foi liderado pelo Contra-Almirante Gameiro Marques e na PRMC foi o Comissário⁵⁷ Giuliano Zaccardelli (RCMPb, 2014).

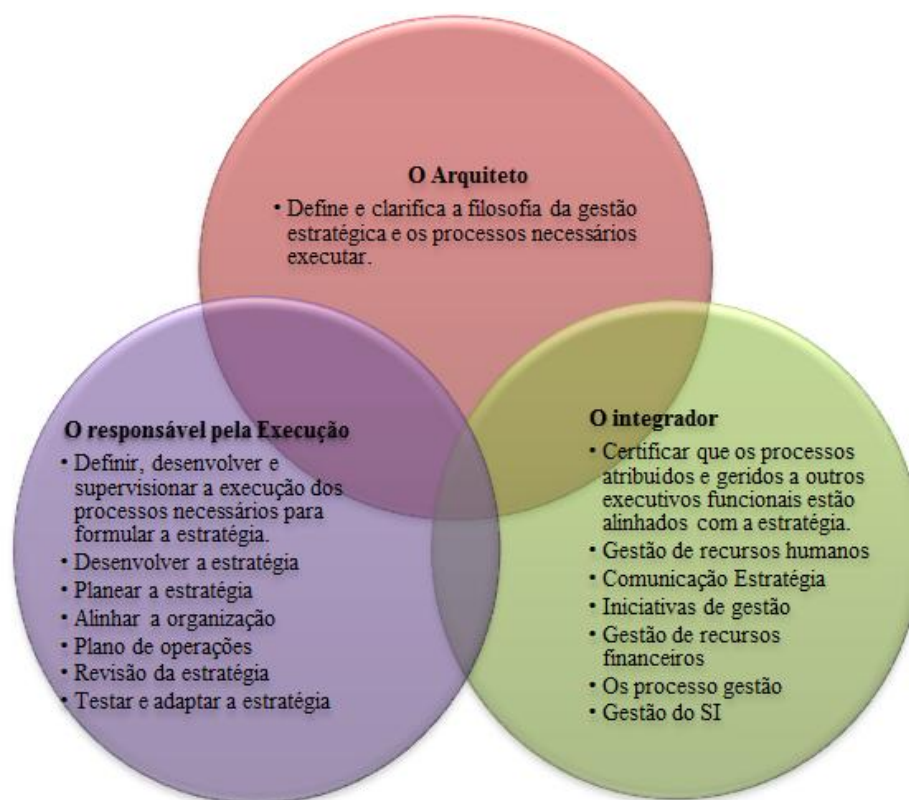


Figura n.º 4 Caraterísticas do *Office of Strategy Management*

Fonte: (Kaplan & Norton, 2008, p. 19)

iv. A medição da *performance* Estratégica

Para Kaplan e Norton (2008) a verificação trimestral da *performance* estratégica permite que no curto prazo a organização possa aferir a sua estratégia com as metas pré-

⁵⁵ Na adoção do BSC, a marinha identifica 5 fatores críticos: Massa Crítica na Organização, Compromisso Gestão de Topo, Liderança Ativa (Estratégia+TIC) e Comunicar para envolver as pessoas (Marinha, 2014)

⁵⁶ Na Seção Estudos e Planeamento do Estado Maior do Comando de Operações da *Guardia Civil*, existe uma estrutura funcional designada por "Gabinete de Gestão Estratégica" que atualmente está sob o comando de um Tenente-Coronel e 3 Majores, todos os habilitados com o Curso de Estado-Maior das FA de Espanha (Vicente, 2014).

⁵⁷ É o posto mais elevado na RCMP.



estabelecidas, procedendo à correção de desvios e à sua responsabilização. Na óptica da gestão pública moderna, a *performance* é umas das componentes essenciais, especialmente no atual contexto económico. Neste contexto, os SI contabilística são peças cruciais para a criação de valor e vantagem competitiva em qualquer organização, de forma a aumentar o rigor e a transparência das contas públicas e proporcionando uma melhor *performance* em termos de eficiência, eficácia e economia (Gomes, et al., 2007, p. 5). No caso da GNR, face à sua dimensão e multiplicidade de SI em diferentes áreas funcionais, caracterizados por “ilhas” e sem integração da informação, aliado à resistência à mudança, falta de recursos humanos qualificados, será expectável a existência de algumas limitações e dificuldades na implementação do BSC nos primeiros anos (Moleiro, 2014) (Barradas, 2014) (Palma, 2014) (Esteves, 2014) (Costa, 2014) (Silva, 2014) (Marques, 2014).

v. A Construção de indicadores de medição da *performance* na GNR

No QUAR da GNR constam Objetivos Estratégicos definidos para o período temporal 2012 a 2017, onde pudemos constatar que num total de 19 indicadores, 18 são de resultados, ou indicadores que impulsionam o desempenho (Ex. N.º total de patrulhas, N.º de dispositivos de formação, N.º de condutores controlados, etc.(...) e 1 de ação, que procura explicar como se obteve o resultado (% de colaboradores abrangidos por ações de formação) (GNRb, 2014) (Caldeira, 2009, pp. 71-72).

Todavia, face à diversificada missão da GNR, com responsabilidades em praticamente todas as áreas do sistema alargado de segurança, proteção e defesa, os objetivos, metas e indicadores não se podem confinar apenas aos objetivos definidos no QUAR, porque os objetivos estratégicos estão condicionados às opções da tutela e os indicadores foram construídos somente nas Perspetivas Clientes e Financeira. Neste sentido, falta avaliar a perspetiva mais importante para a GNR que é a do Processos Internos e a da Inovação e Aprendizagem (Keyes, 2005, p. 25) (GNRb, 2013) (Alves, 2014). No entanto, para a tomada de decisão ao nível estratégico é importante facultar informação sobre a *performance* da GNR que abarque as diferentes perspetivas que o BSC nos apresenta. Na Tabela 3 propomos alguns Indicadores para avaliação da *performance* dos objetivos operacionais da GNR nas diferentes perspetivas do BSC, introduzindo alguns indicadores que pretendem avaliar o grau de satisfação dos cidadãos relativamente ao desempenho da GNR. Atendendo a que na análise do mapa estratégico da GNR, os



objetivos estratégicos⁵⁹ devem permitir que se possa aferir de forma clara e inequívoca a sua *performance*, sendo que a situação ideal seria um indicador por objetivo, especialmente na fase inicial de adoção do BSC, o que potencia o sucesso da sua implementação (Caldeira, 2009, p. 76).

⁵⁹ Para a formulação destes objetivos estratégicos recorreremos às orientações estratégicas constantes no RAS (2014), objetivos estratégicos da *Guardia Civil* (Guardia Civil, 2014) e as conclusões deste trabalho. É meramente um exercício exemplificativo.

Tabela n.º 3- Proposta de alguns Indicadores para avaliação da *performance* da GNR

Fonte: Própria

	Objetivos estratégicos		Indicadores			
	Nº	Designação	Nº	Designação	Unidade	Metas
Perspetiva de clientes e responsabilidade social	OC1	Potenciar uma resposta eficaz no apoio às vítimas particularmente vulneráveis e a capacidade de resposta da Investigação Criminal	IC1	Índice percentual de satisfação dos cidadãos	%	80
	OC2	Promover as ações da Guarda no âmbito da Segurança Rodoviária, do controlo da posse ilegal de armas e da proteção da natureza e do ambiente	IC2	Índice percentual de satisfação dos cidadãos	%	80
			IC4	Nº de ações de patrulhamento	Nº	*
	OC1	Promover a imagem institucional	IC%	Índice percentual de satisfação dos cidadãos	%	80
Perspetiva de responsabilidade orçamental e financeira	OF1	Promover a racionalização de custos	IF1	% Militares na componente de <i>Back office (funções de apoio à atividade policial)</i>	%	30
			IF3	% Execução dos procedimentos aquisitivos de bens e serviços	%	90
	OF3	Ser mais eficaz na captação de recursos através de uma gestão eficiente	IF4	% Receitas Próprias no OE/GNR	%	8
Perspetiva de processos internos	OP1	Optimizar o emprego do capital humano e dos recursos disponíveis	IP1	Índice percentual de satisfação do capital Humano	%	90
			IP2	% De rotatividade de pessoal	%	*
	OP2	Melhorar a qualidade do serviço policial	IP3	Tempo médio de resposta às solicitações	Minutos	*
			IP4	Nº de ações de prevenção	nº	*
	OP3	Promover as relações com a comunidade e o conhecimento desta sobre a GNR	IP5	Nº de parcerias com Universidades, Municípios, Associações e Instituições Públicas	Nº	5
			IP6	Nº Ações de promoção da GNR nos principais meios de comunicação social	Nº	3
	OP4	Priviligiar as unidades que mais contribuem para segurança dos Cidadãos	IP8	Número Único de Identificação do Processo-crime	Nº	*
Perspetiva de inovação e aprendizagem	OA1	Aumentar o nível de qualificação dos militares	IA1	Nível médio de habilitações literárias	Habilitações.	*
			IA2	% Ações de formação na componente da especialidade	Horas	*
	OA2	Desenvolver a componente tecnológica	IA3	Idade dos equipamentos TIC	Anos	*
	OA3	Promover a gestão eficiente das carreiras dos militares	IA4	Índice de satisfação dos Militares avaliados	%	80
	OA4	Assegurar a interoperabilidade dos SI	IA6	Índice de SI com interoperabilidade	%	70
			IA7	N.º de SI Legados (redundantes)	%	30

Nota: * A estabelecer pelo Comando da Guarda.



(2) O mapa estratégico – As relações de causa efeito

A existência e identificação de relações de causa-efeito entre diferentes perspetivas objetivos e indicadores, constituem uma das características fundamentais do BSC. Por outro lado, o mapa estratégico⁶⁰ é outra importante contribuição de Kaplan e Norton para os sistemas de gestão estratégica, diferenciando-os dos sistemas de indicadores mais simples. Mas, enquanto no BSC (clássico) traduz a caracterização clássica das quatro perspetivas, o mapa estratégico reflete a cadeia de relações de causa-efeito, através da interação entre objetivos, indicadores, metas e iniciativas, que expressam a estratégia a seguir e mostram o conjunto de iniciativas que conduzirão a organização à sua visão (Pinto, 2009, p. 187).

O desenvolvimento do mapa estratégico não pode ser considerado um processo padronizado, pelo que não se pode basear em indicadores. Podemos implementar um bom sistema de medição numa base trimestral ou anual, como será o caso: formação de militares da GNR, procurando aferir o número de horas de formação, o seu encargo, etc. Contudo, falta um aspeto fundamental que consiste na relação de causa-efeito entre objetivos e indicadores (Pinto, 2009, p. 173).

A implementação de um mapa estratégico na GNR permitiria ao Comando da Guarda e aos seus militares e civis que prestam serviço nesta FS compreender de uma forma simples e esquemática o caminho que a instituição pretende percorrer num espaço temporal de médio prazo para alcançar os objetivos estratégicos delineados. Podemos afirmar que este mapa contribui para uma melhor interação da GNR com a sociedade, através de uma estratégia voltada para o valor público.

A compreensão das relações causais entre as diferentes perspetivas é um das principais vantagens na adoção do mapa estratégico. Todas as correlações têm causa-efeito, onde se procura identificar os fatores críticos para a sua consecução. No entanto, a metodologia BSC, e mais concretamente o mapa estratégico, é um processo dinâmico, pelo que está sujeito a revisão periódica, face à envolvente externa, interna, novas oportunidades e outras contingências que podem afetar a Instituição.

O BSC é uma metodologia que procura orientar a organização na sistematização da sua estratégia, ajudando a clarificar a relação de transparência e de modernidade da

⁶⁰ O mapa estratégico surge como uma evolução do BSC, onde os dois conceitos passaram a estar interligados, sendo que o primeiro representa a figura clássica das 4 perspetivas contendo objetivos relacionados em termos de causa-efeito, enquanto o segundo representa um esquema lógico dessas relações, com a interação entre objetivos, indicadores, metas e iniciativas (Pinto, 2009, p. 187).



instituição perante a sociedade, privilegiando a comunicação e uma cultura de melhoria contínua. Outro elemento que podemos introduzir no BSC⁶¹ são os Vetores Estratégicos, que não são mais do que as grandes linhas orientadoras de uma organização.

A implementação da metodologia de BSC numa instituição como a GNR não é seguramente uma tarefa fácil e tem que se apoiar em conceitos, pressupostos e objetivos claros. De uma forma geral, as Instituições Públicas ainda não convivem muito bem com as questões da medição e da gestão estratégica (Gomes, 2006, p. 186). Neste contexto, Silva (2014) refere que “o processo de transformação de organizações hierarquizadas como a Marinha é complexo e moroso” e “Não havia grande tradição na Marinha na implementação de sistemas de medição”, mas o BSC permite ter uma visão global da *performance* da instituição.

A implementação do BSC num setor específico dentro de uma determinada organização é pouco provável que produza bons resultados, pois para que exista eficácia no processo tem de haver uma dinâmica geral com a participação de todos os níveis hierárquicos da organização. A lógica do BSC é no plano oposto das organizações que funcionam como “silos” de informação assentes em “*ideias feudais*” de organização (Pedro, 2003, p. 5). A sua implementação constitui um significativo processo de mudança, e como tal, só muda a organização que tem a necessidade de mudar e este é o modelo mais consolidado para atingir o “estado final desejado”, através do tempo e do espaço, com um início e um fim, com *inputs e outputs* claramente identificados (Pedro, 2003, p. 5).

Para alinhar uma organização em direção a um objetivo estratégico, é também necessário alinhar todos os processos com esse propósito. Neste sentido, a equipa responsável pela implementação do BSC deve manter um contacto próximo com todos os departamentos e serviços, como também os decisores de topo para orientar o processo, avaliando a *performance* e o resultado final (Kaplan & Norton, 2011). Na figura n.º 5 elaborámos uma representação do mapa da estratégia da GNR.

⁶¹ A GNR tem enraizado valores e deveres inerentes à condição militar, tais como: a prontidão, disponibilidade e disciplina (GNRb, 2013).

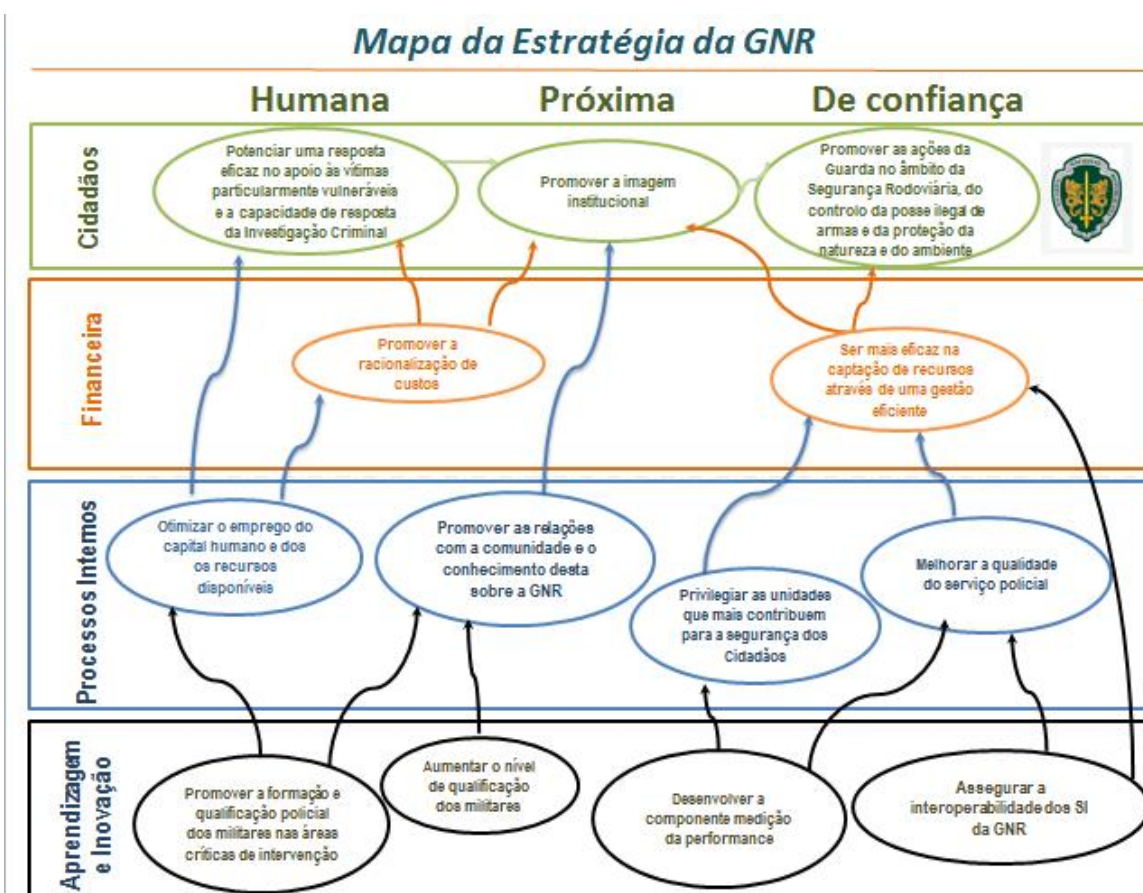


Figura n.º 5 O Mapa Estratégico da GNR

Fonte própria

c. Síntese Conclusiva

Nos últimos anos, a GNR tem vindo a aperfeiçoar o seu processo de formulação e monitorização da sua estratégia. No Relatório de Atividades de 2012 a GNR evidenciou a intenção de adotar metodologias consagradas a nível nacional e internacional, designadamente o BSC, porque constitui atualmente uma poderosa metodologia para a comunicação, acompanhamento, medição e análise da estratégia de uma organização.

A PRMC, a GC e a Marinha Portuguesa utilizam o BSC como sistema de gestão da sua *performance* estratégica, permitindo-lhes integrar as estratégias com a componente operacional, melhorar a sua *performance*, seguindo a lógica de alinhamento de toda a organização com a estratégia, contribuindo desta forma para a criação de mais valor público para os cidadãos.

O BSC é uma metodologia que procura orientar a organização na sistematização da sua estratégia, ajudando a clarificar a relação de transparência e de modernidade da



instituição perante a sociedade, privilegiando a comunicação e uma cultura de melhoria contínua. Para assegurar o sucesso na implementação do BSC, Kaplan e Norton (1996, 2008, 2011) mencionam que é necessário o envolvimento da liderança de topo e a criação de um gabinete de gestão estratégica, que no caso da GNR podemos associar a uma equipa funcional constituída por um oficial superior de cada comando funcional, liderada por um oficial general, com a responsabilidade de assumir o papel de “arquiteto” do processo de adoção do BSC. Neste sentido, segundo Tony Hayward, então Presidente (CEO) da *British Petroleum* (BP), “O nosso problema não é a estratégia em si mesma, mas a sua execução”⁶² (Kaplan & Norton, 2008, p. 3)

Em suma, neste terceiro capítulo procurámos responder à segunda e terceira questões derivadas “QD2 - De que forma o BSC pode permitir a avaliação da *performance* de gestão na GNR?” e QD3 - Quais os fatores críticos no processo de implementação do BSC na GNR? e simultaneamente testar as respetivas hipóteses que lhe estavam associadas.

Desta forma, ficou confirmada a H2, que partia do pressuposto que “Com a adoção do BSC pela GNR a fase de formulação estratégica fica integrada”, bem como a H3 que partia do pressuposto que “A utilização do BSC na GNR permite medir a *performance* da gestão da Instituição”.

Por último, importa ainda sublinhar que neste capítulo, bem como no anterior, recorreremos à análise documental e à análise de conteúdo realizada aos discursos dos entrevistados, procurando no caso das entrevistas de aprofundamento, com base em grelhas de análise, colocar em evidência as regularidades e as singularidades. Sendo ainda de destacar que não tivemos a intenção de enquadrar o discurso dos entrevistados em categorias rígidas e campos necessariamente opostos. Neste percurso analítico, não pretendemos eliminar as contradições e heterogeneidades presentes nos discursos, mas sim identificar os seus elementos mais recorrentes e estruturadores. Além disso, ainda procurámos o necessário distanciamento analítico, interpretando os discursos dos entrevistados criticamente e confrontando-os, sempre que possível, com outras fontes.

⁶² Tradução nossa.

Conclusões

Este estudo teve como ponto de partida avaliar a implementação de uma metodologia, habitualmente apoiada por uma solução tecnológica, que possibilite a recolha, tratamento, integração e análise de dados, através do acompanhamento no curto prazo da *performance* estratégica da GNR, identificando as causas de eventuais desvios e a comunicação interna da estratégia. Na nossa investigação, delimitamos a análise das metodologias alternativas apenas ao BSC, por ser aquela que começa a ter muita aceitação no setor público e porque, se for aplicada adequadamente, pode constituir um fator de transformação organizacional, promovendo o valor público sem obrigar ao aumento de recursos financeiros, em direção a uma gestão mais eficaz e eficiente.

Definimos como QC para o lançamento inicial da pesquisa: “De que forma pode ser otimizado o planeamento estratégico na GNR, através da adoção da metodologia BSC “ e percorremos todas as fases da metodologia científica, assente no método hipotético-dedutivo.

No capítulo I abordámos a importância do modelo da NGP, as suas características, princípios, reformas subjacentes e limitações, bem como o modo como este fenómeno tem sido introduzido em Portugal. Constatámos que segundo alguns autores, os Estados e os cidadãos, colocaram a reforma da AP no topo das suas prioridades, tendo como objetivo melhorar a qualidade dos serviços públicos através de uma maior eficiência e de uma maior comparabilidade da informação financeira dos entes públicos e a consolidação das contas dos estados.

Com o segundo capítulo analisámos a gestão estratégica na AP, com enfoque para a medição da *performance* e análise do planeamento estratégico na GNR. Numa tentativa de dotar a AP de instrumentos similares ao setor privado, a NGP veio pôr em prática a necessidade de reestruturar o sistema de contabilidade existente, procedendo a alterações legislativas importantes e adotando diversos instrumentos de gestão essenciais à NGP, como foi o caso de Lei de Bases da Contabilidade Pública, o POCP, o PA, o RA e o Balanço Social, entre outros importantes normativos e instrumentos de gestão que foram emanados e adotados neste período. Podemos verificar que os instrumentos de gestão da GNR se encontram alinhados com os objetivos estratégicos definidos pela Tutela. Porém, nos atuais SI da GNR não há interoperabilidade, o que dificulta a recolha e análise de dados com interesse para a medição da sua *performance*.



No terceiro capítulo e último capítulo, procedemos à análise de três casos onde o BSC foi implementado com sucesso, designadamente, a Polícia Real Montada do Canadá - por ser uma referência a nível mundial na implementação do BSC, a Marinha Portuguesa e a da *Guardia Civil*, pela sua proximidade à realidade da Guarda, onde nos foi possível verificar que estas instituições tiveram um período de adaptação e de familiarização com a metodologia BSC. No processo de adoção do BSC, estas instituições tiveram gestores de topo a liderá-lo, apoiado por um gabinete de gestão estratégica, adequados SI, boa comunicação interna e externa, procurando transmitir uma imagem de confiança a todas as entidades que têm interesse na sua *performance*, como especial destaque para os cidadãos e os responsáveis políticos.

Terminámos o terceiro capítulo com a proposta de aplicação do BSC na GNR, onde procurámos estabelecer a relação entre as inferências obtidas pela análise realizada às entrevistas que ajudaram a validar as hipóteses, cruzámos os aspetos mais relevantes que identificámos nos três exemplos de boas práticas de implementação do BSC, por forma a compreendermos melhor as potencialidade desta metodologia e da sua adequabilidade a uma instituição com as características da GNR.

Os resultados obtidos permitiram-nos responder às QD, validar as respetivas hipóteses levantadas, contribuindo desta forma para a sustentação da resposta à nossa questão central que orientou a nossa investigação.

Apesar do enorme desafio que representa a adoção do BSC numa instituição como GNR, esta metodologia possibilita a monitorização do seu desempenho organizacional, facilitando a comunicação, a monitorização, a medição e a análise da estratégia. Por outro lado, ajuda a aperfeiçoar o planeamento e a eventual reafetação de recursos, estabelecendo relações de causa efeito entre os vários objetivos ao nível interno, a partilha de valores e a consolidação da cultura organizacional, ao alinhamento de toda a organização em torno dos objetivos estratégicos.

Contudo, implementar é sempre mais difícil do que projetar. A resistência à mudança, o receio natural que muitos sentem ao serem avaliados, dados inconsistentes e dispersos por diferentes SI e o facto de ser um processo longo de aperfeiçoamento contínuo, é natural que seja visível na fase inicial alguma indiferença e até alguma resistência na implementação do BSC. Mas com uma vontade expressa do Comando da Guarda, um plano de transformação organizacional entre 3-5 anos, a liderança do projeto atribuída a um Oficial-general, um bom plano de comunicação da estratégia a nível



interno e externo, que estabeleça uma comunicação pró-ativa orientada para visão e missão da Guarda, e não menos importante, que haja a participação de toda a organização, é exequível a concretização deste projeto.

Porém, para adotar esta metodologia é necessário uma cultura de avaliação e responsabilização, a publicitação dos objetivos e resultados, os indicadores de desempenho que avaliem as diferentes perspetivas: financeira, clientes, processos e à capacidade de aprender e crescer, todas alinhadas por uma estratégia clara e conhecida. Com efeito, o BSC vai mais além do que formular e planear a estratégia, ajuda a direcionar os recursos para as iniciativas e processos mais críticos e com mais impacto na consecução dos objetivos globais da instituição. Apesar da perspetiva do cliente continuar a ser a mais relevante no modelo proposto para a GNR, assumindo a posição de topo no mapa da estratégia, face à atual conjuntura económica e financeira que o país atravessa, a perspetiva financeira assume cada vez mais um papel primordial, pois a gestão parcimoniosa dos recursos financeiros assume cada vez mais relevância.

Nos últimos anos a GNR tem implementado diversos SI em diferentes áreas funcionais, que acabam por serem caracterizados por “ilhas” estanques e sem integração da informação, aliado à normal resistência à mudança, falta de recursos humanos qualificados, tal como outras instituições militares e policiais, será normal a existência de algumas limitações e dificuldades na implementação do BSC.

Contudo, na fase inicial, entre um a dois anos, será possível que a GNR adopte o método que já utiliza atualmente para a elaboração do QUAR, ou seja, um *report* construído em Excel, já que apesar de não substituir as ferramentas informáticas mais sofisticadas, esta ferramenta pode constituir, no atual contexto e numa perspetiva de aprendizagem e inovação, a opção mais adequada para implementar o BSC na GNR.

Como limitações do nosso estudo, reconhecemos entre outras, que ao recorrermos ao método de investigação qualitativa baseada em entrevistas, não podemos ignorar a possibilidade de existir uma forte componente de subjetividade nas respostas, apesar que todos os entrevistados terem sido unânimes nas vantagens na adoção do BSC, enquanto metodologia para a medição do desempenho e execução da estratégia da GNR. Outra limitação que nos deparámos refere-se ao facto de existirem alguns estudos sobre a adoção da metodologia do BSC a nível nacional, com especial destaque para as FS, mas nenhum destes aborda ou relata a sua implementação.



Por último e como considerações de ordem prática e recomendações ou mesmo futuras linhas de investigação indicamos as seguintes: Analisar de que forma a GNR pode otimizar a integração dos seus SI, para obter a necessária qualidade e agilidade da informação, condição imprescindível para a tomada de decisão adequada e atempada; Definir um modelo conceptual, que permita obter o custo das principais atividades policiais da GNR, com vista à sua adoção da contabilidade analítica, com interligação a contabilidade geral e aos instrumentos de gestão.



Bibliografia

Alves, C., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 5 de março.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. & Walker, R., 2011. *Strategic Management and Public Service Performance*. London : Palgrave Macmillan .

Assembleia da República, 1989. *Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1/2005)*. VII. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 1990. *Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91 , de 20 de Fevereiro)*, Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 1990. *Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1/2005)*. VII. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (Lei n.º 66-B/2007 de 28 dezembro)*, Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.

Araújo, J. F. F. E. d., 2005. *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. [Em linha] Disponível em: A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma[Consult. em 04 04 2014].

Barradas, J. M. L., 2014. *Major* [Entrevista] *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro.

Bilhim, J., 2007. *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 3.ª ed. Lisboa: ISCSP.

Borges, V., Gomes, P. & Fernandes, M. J., 2013. *O papel dos consultores de gestão no processo de adoção do Balanced Scorecard no Setor Público*. [Em linha] Disponível em: <http://www.otoc.pt/news/comcontabaudit/pdf/127.pdf> [Consult. em 2014 02 20].

Bravo, A. B. S., 2004. *A Reforma da Administração Pública: Contributo para a sua aplicação à Administração Militar*, Lisboa: Proelium – Revista da Academia Militar.

Caiado, A. P., 2010. Administração Pública. *O Futuro da Contabilidade Pública*, 03, pp. 13-17.

Caldeira, J., 2010. *Balanced Scorecard no Estado, gerir a performance Estratégica para a Criação de Valor Público*. Coimbra: Almedina.



Caldeira, J. L., 2009. *Balanced Scorecard no Estado*. Lisboa: Almedina.

Costa, A., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 17 de janeiro.

Curristine, T., Park, C. K. & Richard, E., 2007. *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*". *OCDE Journal on Budgeting*, Vol. 2007/1, Issue Public Administration, pp. pp. 1-41.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R., 2007. *The New Public Service*. London: M.E.Sharpe.

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2013. *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)*, Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

Drucker, P. F. & Maciariello, J. A., 2008. *Management*. Revised Edition ed. New York: Harper Collins.

Esteves, J. M. G., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro.

UE, 2007. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia*. Lisboa: s.n.

Félix, A. et al., 2009/2010. *Diploma de Especialização em Gestão Pública - SIADAP Análise Crítica*. porto: CADAP Porto.

Félix, A. et al., 2010. www.ina.pt. [Em linha] Disponível em: http://repap.ina.pt/bitstream/10782/303/1/TG.8_SIADAP%20-c3%8dTICA_V.FINAL.pdf [Consult. em 11 11 2013].

GNR, 2012. *Relatório Anual de Atividades 2011*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/documentos/InstGestao/RA2012%20web2.pdf> [Consult. em 12 02 2014] [Consult. em 11 11 2013].

GNRa, 2014. www.gnr.pt. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/qrsv0vpn1EE> [Consult. em 12 02 2014].

GNRa, 2013. *Relatório Anual de Atividades 2012*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/documentos/InstGestao/RA2012%20web2.pdf> [Consult. em 12 02 2014].

GNRb, 2013. *Plano Anual de Atividades 2013*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/documentos/InstGestao/PAGNR2013.pdf> [Consult. em 12 02 2014].



GNRb, 2014. *GNR QUAR 2013*. [Em linha] Disponível em: http://www.gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/v05647zr0615Tr56n1P1421_FDEF[Consult. em 21 02 2014].

Gomes, A. P. S., 2006. *Dissertação de mestrado: O BSC no Sistema Policial Português*. [Em linha] Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/6389/1/tese-vers%C3%A3o-final.pdf> [Consult. em 15 12 2013].

Gomes, P. S., Mendes, S. & Carvalho, J., 2007. *Biennial CIGAR Conference use of Performance Measurement in the Public Sector: the case of the police service*. Coimbra, s.n.

Guardia Civil, 2014. *Guardia Civil*. [Em linha] Disponível em: <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/gesestrategi/index.html#quees>[Consult. em 21 02 2014].

Guerra, I. C., 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Príncípa Editora.

Hargrave, A. M. & Shaw, C. S., 2009. *Accountability and the Public Interest in Broadcasting*. New York: Palgrave Macmillan.

Howie, R. L., 2014. *PR Newswire*. [Em linha] Disponível em: <http://www.prnewswire.com/news-releases/balanced-scorecard-collaborative-honors-eda-PRMC-and-texas-state-auditors-office-with-prestigious-hall-of-fame-award-73904142.html> [Consult. em 21 02 2014].

Instituto de Altos Estudos Militares, 2005. *Metodologia de Investigação Científica*, Lisboa: IAEM.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2012. *Normas de Execução Permanente nº ACA-18*. Pedrouços: IESM.

IFAC, 2013. *IFAC*. [Em linha] Disponível em: <https://www.ifac.org/public-sector/adoption-and-implatentation>[Consult. em 5 02 2014].

Kaplan, R. s. & Norton, D. P., 2008b. *Balanced Scorecard the strategy Execution source*. [Em linha] Disponível em: <http://www.insightfromhbr.org/0608bsr/bsrmayjune08.pdf> [Consult. em 21 2 2014].

Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 2008. *Link Strategy to Operations for Competitive Advatage*. Boston: Harvard Business Press.



Kapla, R. & Norton, D. P., 2011. *Balanced Scorecard Report the Strategy Execution Source*. [Em linha] Disponível em: http://www.bscoll.se/_wcm/documents/Office%20of%20Strategy%20Management.pdf [Consult. em 22 02 2014].

Karplan, R. s. & Norten, D. P., 1996. *The Balanced Scorecard*. Boston, Massachusettes: Harvad Business Schooll Press.

Keyes, J., 2005. Implementing the Balanced Scorecard. In: *Aligning IT with Corporate Strategy*. New York: AUERBACH PUBLICATIONS.

Mano, L., 2010. Interface - Administração Pública. *Contabilidade Pública - Informação para decisão*, 05, pp. 27-29.

Marinha, 2014. *Gestão Estratégica na Marinha*. [Em linha] Disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/Paginas/Gestao.aspx> [Consult. em 21 02 2014].

Marques, A. J. G., 2014. *O Planeamento Estratégico na Marinha Portuguesa*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 10 de janeiro.

Ministério das Finanças, 1992. *Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) (DL n.º 155/92, de 28 de Julho)*. Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças, 1997. *Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), (Decreto-Lei 232/97, de 3 de Setembro)*. Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças, 1999. *Revisão do Regime da Tesouraria Pública “Tesouraria Única” – Dec. Lei n.º 191/99, de 5 de Junho*. Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2011. *Decreto-lei n.º 29-A/2011, de 01 de março - Normas para execução do Orçamento de estado para 2011*. Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças, 2013. *Síntese da Reforma da Administração Pública (2011-2013)*, Lisboa: Secretaria de Estado da Administração Pública.

Mintzberg, H., 1996. *Managing Government, Governing Managatent*. Harvard: Harvard Business Review.

Moleiro, A. D. M., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro.

Monahan, G., 2008. *Enterprise Risk Management A Methodology for Achieving Strategic Objectives*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc..



Moura, 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro.

Nair, M., 2004. *The Essentials of Balanced Scorecard*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc..

Newman, j. & Clarke, J., 2009. *Publics politics & Power*. London: SAGE.

Nunes, L. F. T., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro.

OCDE, 2013. *Portugal: Reforming*. [Em linha] Disponível em: <http://www.oecd.org/portugal/Portugal%20-20Reforming%20the%20State%20to%20Promote%20Growth.pdf> [Consult. em 31 1 2013].

OCDE, 2014. *The Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.oecd.org/about/> [Consult. em 31 1 2014].

Palma, J. A. M. d., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 17 de janeiro.

Pedro, J. M., 2003. *O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público*. [Em linha] Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDo/BSC_Sector_Publico_2004.pdf [Consult. em 10 11 2013].

Pedroso, T., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro.

Pessoa, F. M. F., 2014. *O Planeamento Estratégico na GNR*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 16 de janeiro

Pereira, C. C., 2001. *Contabilidade Analítica*. 6ª ed. s.l.:Pereira, Carlos Caiano; Franco, Victor Seabra (2001). Contabilidade Analítica. 6ª Edição..

Pinto, F., 2009. *Balanced Scorecard Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*. Lisboa: Edições Sílabo.

Pollitt, C., Thiel, S. . V. & Homburg, V., 2007. *New Public Managatent in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press .

Presidência do Conselho de Ministros, 1991. *Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de Novembro)*, Lisboa: Diário da República.



Presidência do Conselho de Ministros, 1996. Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do Plano e Relatório Anual de Atividades dos Serviços e Organismos da Administração Pública. (Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 setembro), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 1996. Regulamenta a elaboração do Balanço Social na Administração Pública. (Decreto-Lei nº 190/1996, de 9 de outubro), Lisboa: Diário da República

Presidência do Conselho de Ministros, 1998. *Sistema de Controlo Interno* – (Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de julho)Lisboa: Diário da República.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª ed. Lisboa: Gradiva.

PRMC, 2014. *Royal Canadian Mounted Police - Report on Plans and Priorities 2013-14*. [Em linha] Disponível em: <http://www.PRMC-grc.gc.ca/about-ausujet/index-eng.htm> [Consult. em 15 02 2014].

PRMCb, 2014. *Royal Canadian Mounted Police Report on Plans and Priorities 2008-2009*. [Em linha] Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/rcm/rcm-eng.pdf> [Consult. em 15 02 2014].

Rocha, J. A. O., 2001. *As Relações entre o Poder Político e os Funcionários*, Lisboa: Comunicação no Colóquio Estatuto dos Funcionários Municipais. CEDREL.

Rochet, C., Colonna, L. B. & Keramidas, O., 2005. *The Risks of Efficiency Indicators in the Monitoring of Public Policies*. [Em linha] Disponível em: http://webh01.ua.ac.be/pubsector/bern/Rochet_Bout_Keramidas.pdf [Consult. em 23 02 2014].

Silva, A., 2014. *O Planeamento Estratégico na Marinha Portuguesa*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 10 de janeiro.

SSI, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna 2013*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/documentos-oficiais/20140401-rasi-2013.aspx> [Consult. em 11 04 2014].

Steiss, A. W., 2003. *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*. New York: Marcel Dekker Inc.

Vicente, M. M., 2014. *O Planeamento Estratégico na Guardia Civil*, entrevistado por José A. S. Capelo, Lisboa, 09 de fevereiro.



Apêndice 1 – O *Balanced Scorecard* na Marinha Portuguesa

A Marinha Portuguesa implementou em 2011 um novo sistema de Gestão e alinhamento estratégico baseado na metodologia BSC. Para assegurar a sua transformação, a Marinha ressalva o papel da gestão estratégica para responder às necessidades de adaptação ao ambiente externo e de melhoria de desempenho interno, influenciando de forma decisiva a execução eficiente dos processos chave e de suporte, tendo como resultado o cumprimento eficaz da sua missão (Marinha, 2014).

Segundo nos refere o Contra-Almirante Marques, “o processo de transformação de organizações hierarquizadas como é o caso da Marinha é complexo e moroso” (2014). O processo de planeamento é relativamente recente na Marinha, tendo sido elaborada a primeira Diretiva de Planeamento em 2001. Neste documento descrevia-se os conceitos relacionados com a missão, mas não havia qualquer monitorização e a ligação entre o planeamento e a sua execução era difusa. Assim, de acordo com as melhores práticas, constatou-se que era importante alinhar o funcionamento da organização de acordo com os objetivos estratégicos (Marques, 2014) (Silva, 2014). Posteriormente, alguns setores começaram a desenvolver as suas diretivas setoriais, alinhadas com a Diretiva de Política Naval.

Porém, só com adoção da metodologia BSC, a Marinha passou a seguir um processo formal na execução da sua Diretiva de Política Naval e Diretiva de Políticas Setoriais para todos os seus diferentes setores, procedendo à sua uniformização e monitorização da sua estratégia. Os primeiros três anos de implementação desta metodologia serviram para a Marinha se familiarizar e aperfeiçoar o conhecimento sobre a mesma (Silva, 2014).

Na Marinha, a adoção da metodologia BSC permitiu, ter uma visão holística da organização, alinhar e comunicar da estratégia. Para o Contra-almirante Marques “É como se estivessemos num cockpit a monitorizar a estratégia da organização” (2014). Através da construção do Mapa da Estratégia (ME)⁶³, onde estão perfeitamente identificados os seus objetivos estratégicos, perspetivas de Gestão e temas estratégicos, com os correspondentes indicadores, metas e iniciativas do BSC, foi possível avaliar a medição e controlo da *performance* das metas estipuladas para cada setor/objetivo estratégico (Silva, 2014) (Marques, 2014).

Se recordarmos que a gestão estratégica procura transformar organização, através de mecanismos de quantificação, é precisamente no mapa estratégico que estão definidos os objetivos para a transformação da organização e não os de gestão corrente que não são avaliados pelo BSC (Silva, 2014). Na fase inicial da adoção do BSC, existiram resistências à mudança em alguns setores da Marinha, no entanto, a liderança do Contra-almirante Marques⁶⁴ num projeto tão complexo e exigente como este, coadjuvado por equipa com formação adequada para apoiar os diversos setores na sua adoção e na assistência permanente na sua utilização foi determinante neste processo de aperfeiçoamento e aprendizagem continua (Marques, 2014) (Silva, 2014).

Numa perspetiva de visão e aperfeiçoamento desta metodologia, a Marinha está a procurar obter sinergias ao interligar o Sistema Integrado de Gestão (SIG) das Forças Armadas e o seu EPM. Através da figura n.º6, estão explanados os passos sequenciais que a Marinha adotou no seu planeamento estratégico e que se subdividem em três grandes fases – (1) Formulação; (2) Operacionalização e (3) Controlo – visando a materialização dos

⁶³ O ME descreve o percurso da estratégia que atravessa as diferentes perspetivas do BSC e mostra como poderão ser testadas as suas hipóteses, através das relações de causa-efeito estabelecidas entre objetivos (Pinto, 2009, p. 77).

⁶⁴ O facto do Almirante Gameiro Marques ter liderado o projeto de adoção da metodologia BSC, contribuiu decisivamente para o seu sucesso, porque era um “gestor de topo” com acesso direto ao Chefe Estado-maior da Armada (CEMA) (Silva, 2014).



objetivos estratégicos estabelecidos pelo Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Naval e que se encontram plasmados no Mapa da Estratégia da Marinha (Marinha, 2014).

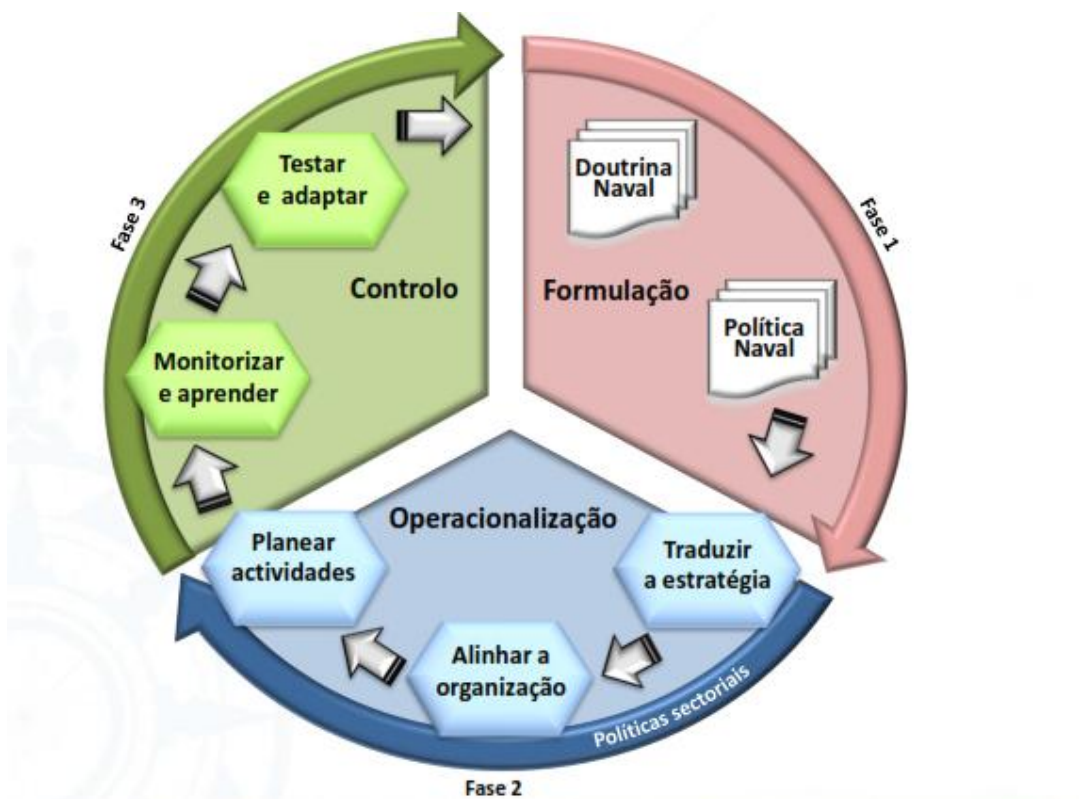


Figura n.º 6 Modelo de gestão estratégica da Marinha

Fonte: (Marinha, 2014)



Apêndice 2 - O *Balanced Scorecard* na *Guardia Civil*

Por decreto Real, a *Guardia Civil* (GC) Espanhola foi criada em 28 de março de 1884, como um “Corpo especial de força armada de Infantaria e Cavalaria”, com a designação “Guardas-civis”. É um Força de segurança de natureza militar do Reino de Espanha, dispersa por todo o país, com mais de 2000 instalações e um efetivo superior a 80.000 elementos, com competência a nível nacional, sem prejuízo das competências territoriais de outras Forças de Segurança do Reino de Espanha (*Guardia Civil*, 2014). Tal como a GNR, a GC tem dupla dependência, dependendo do Ministério do Interior relativamente a serviços, remunerações e comunicação, e do Ministério de Defesa Nacional no que respeita a missões de carácter militar, assumindo-se como uma das componentes fundamentais da segurança do Estado.

Desde os anos noventa do Século passado, a GC procura acompanhar o que de mais inovador se faz em termos de gestão estratégica. Assim, decidiu abarcar o desafio de implementar um “sistema” que descreve e comunica a própria estratégia, designado por BSC ou *Cuadro de Mando Integral* (CMI) (Vicente, 2014). Para comunicar a estratégia aos elementos da GC, foi elaborado o mapa estratégico, no qual se permite visualizar a estratégia global desta FS, os seus objetivos estratégicos e as ligações e relações causa-efeito entre eles. Com o mapa estratégico como parte integrante da metodologia BSC, é possível comunicar a estratégia, porque cada membro da GC ao desempenhar as suas funções, por insignificante que possa parecer, está a contribuir para a realização dos objetivos estratégicos da instituição (Vicente, 2014). A adoção do BSC pela GC teve por base um pedido do órgão de coordenação das FS do Estado⁶⁵ (Polícia Nacional e da Guarda Civil), designado então por “Comité Ejecutivo do Comando Unificado” (CATU) e o próprio gabinete do Diretor-Geral da GC, que liderou o processo de implementação desta metodologia, tendo produzido estudos e análises para a sua adoção na gestão estratégica da instituição⁶⁶.

Na GC há duas realidades distintas – uma é o mapa estratégico onde estão elencados os aspetos de médio e longo prazo e que descreve a organização “como a GC pretende ser referenciada: moral, humana e tecnicamente evoluída para melhor servir os cidadãos” deve haver uma divulgação pública e generalizada do documento, e a outra realidade, remete-nos para o planeamento estratégico, que são medidas operacionais para cumprir com a maior rigor e retidão as diretrizes do governo através do Ministro do Interior⁶⁷ (Vicente, 2014). Todavia, com adoção da metodologia BSC em meados da última década verificou-se algum sucesso na medição da *performance* estratégica da GC, tendo contribuído para tal o investimento em SI⁶⁸ que devidamente articulados, contribuem para medição da *performance* da GC (Vicente, 2014).

⁶⁵ Em janeiro de 2004 é apresentado o “Plano Estratégico de Operações da Guarda Civil 2004 – 2006”

⁶⁶ Foi criado um Gabinete de Gestão Estratégica (OGE) com representantes qualificados (constituído por oficiais superiores qualificados com o Curso de Estado Maior) de cada uma das Subdireções-gerais da *Guardia Civil* (Operações, Pessoal, Apoio e Gabinete Técnico) consolidou e propôs um mapa estratégico (Vicente, 2014).

⁶⁷ Ele contém medidas, ações e soluções operacionais pelo que é um documento muito sensível para a segurança de todos, e que nas mãos erradas pode neutralizar os nossos esforços (Vicente, 2014).

⁶⁸ Desde há mais de 10 anos que a *Guardia Civil* começou a implementar ferramentas tecnológicas de primeiro nível, nomeadamente “Sistema Integrado de Gestão Operacional”. Esta tecnologia é complementada com as dos recursos humanos (NEHRU) e logística (BISPO), possibilitou medição dos objetivos e indicadores de medição e avaliação do plano (Vicente, 2014).



Apêndice 3 - O *Balanced Scorecard* na Polícia Real Montada do Canadá

A Polícia Real Montada do Canadá ou *Royal Canadian Mounted Police* (PRMC) (em francês: Gendarmerie Royale du Canadá - GRC) é a maior força de segurança do Canadá, pertencendo ao Ministério de Segurança Pública do Canadá (RCMPa, 2014). Pelas suas competências, a PRMC é um corpo de polícia único no mundo. É nacional, federal, provincial e municipal, tendo competência federal em todo o território do Canadá e presta serviço de polícia sob contrato em três territórios, oito províncias (exceto Ontário e Quebec⁶⁹), mais de 150 municípios, mais de 600 comunidades aborígenes e três aeroportos internacionais (RCMPa, 2014).

Fundada em 1883, a PRMC atualmente tem um efetivo de 21.780 elementos, com um orçamento anual nos 2 mil milhões euros. Nas suas principais missões, podemos incluir a luta contra o crime organizado, terrorismo, tráfico de droga, crime económico, vigilância de fronteiras, segurança altas entidades, segurança aeroportuária e controlo de armas para além das funções normais de segurança pública nas áreas da sua responsabilidade (RCMPa, 2014). A sua cultura organizacional e simbolismo, incluindo o seu fardamento, foram muito influenciados pelo passado que herdou da Polícia Real Montada do Noroeste, força polícia que a antecedeu, com forte cariz paramilitar (RCMPa, 2014).

No final da década de noventa, a PRMC apresentava problemas de défice orçamental, falta de credibilidade e uma incapacidade para demonstrar o valor público (Howie, 2014). Em 2000, foi nomeado o Comissário Giuliano Zaccardelli para transformar a PRMC, tendo como estratégia torna-la numa "organização de excelência". Para ajudar neste processo de transformação, a PRMC adaptou a metodologia BSC e passou a estar firmemente focada na estratégia e na gestão de desempenho, com aumento da satisfação por parte dos seus *stakeholders* na ordem dos 9-16%, para além de ter reduzido os custos com duplicação de funções e gastos supérfluos em 19 milhões de dólares (RCMPb, 2014).

Segundo o Comissário Zaccardelli "ao utilizar BSC como base para o planeamento estratégico e operacional, ajudou-os a fortalecer a gestão estratégica e a melhorar a sua capacidade monitorizar a esfera operacional. O BSC também forneceu a capacidade crítica para identificar oportunidades ou fraquezas, sujeitas a análise de todos os principais parceiros e partes interessadas (Howie, 2014).

A PRMC tem um planeamento estruturado em ciclo que após uma análise do mais recente ambiente externo como ponto de partida, as prioridades são escolhidas tendo por base a formulação de estratégias. Assim, ao recorrer à metodologia do BSC, as estratégias são desenvolvidas e alinhadas em toda a organização e os Planos de setoriais são preparados ao nível de divisão e agregados em planos de atividade por programa (RCMPb, 2014, p. 88).

No processo de inovação e de transformação da PRMC, em Maio de 2008, os responsáveis governamentais do Canadá estabeleceram como visão para a PRMC: "Uma organização adaptável, de confiança, responsável, funcionários respeitáveis, liderança excecional e prestar um serviço de polícia de classe mundial" (RCMPa, 2014). A coordenação deste plano de transformação ficou a cargo de uma Equipa de Gestão da Transformação, *Change Managatent Team* (CMT) – constituída por representantes de todas as categorias de profissionais desta FS e das principais unidades. Na monitorização do Plano, foi utilizado a metodologia BSC e na figura n.º 7, podemos analisar o seu modelo de transformação (RCMPa, 2014).

⁶⁹ Estas províncias são as mais populosas do Canadá e têm um corpo de polícia próprio (RCMPa, 2014).

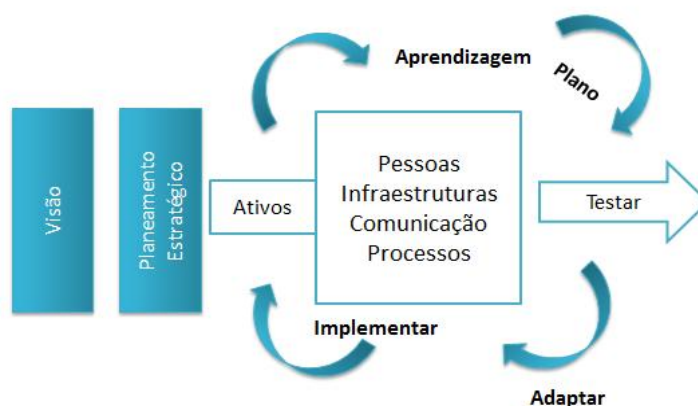


Figura n.º7 Modelo de transformação da Real Polícia Montada do Canadá

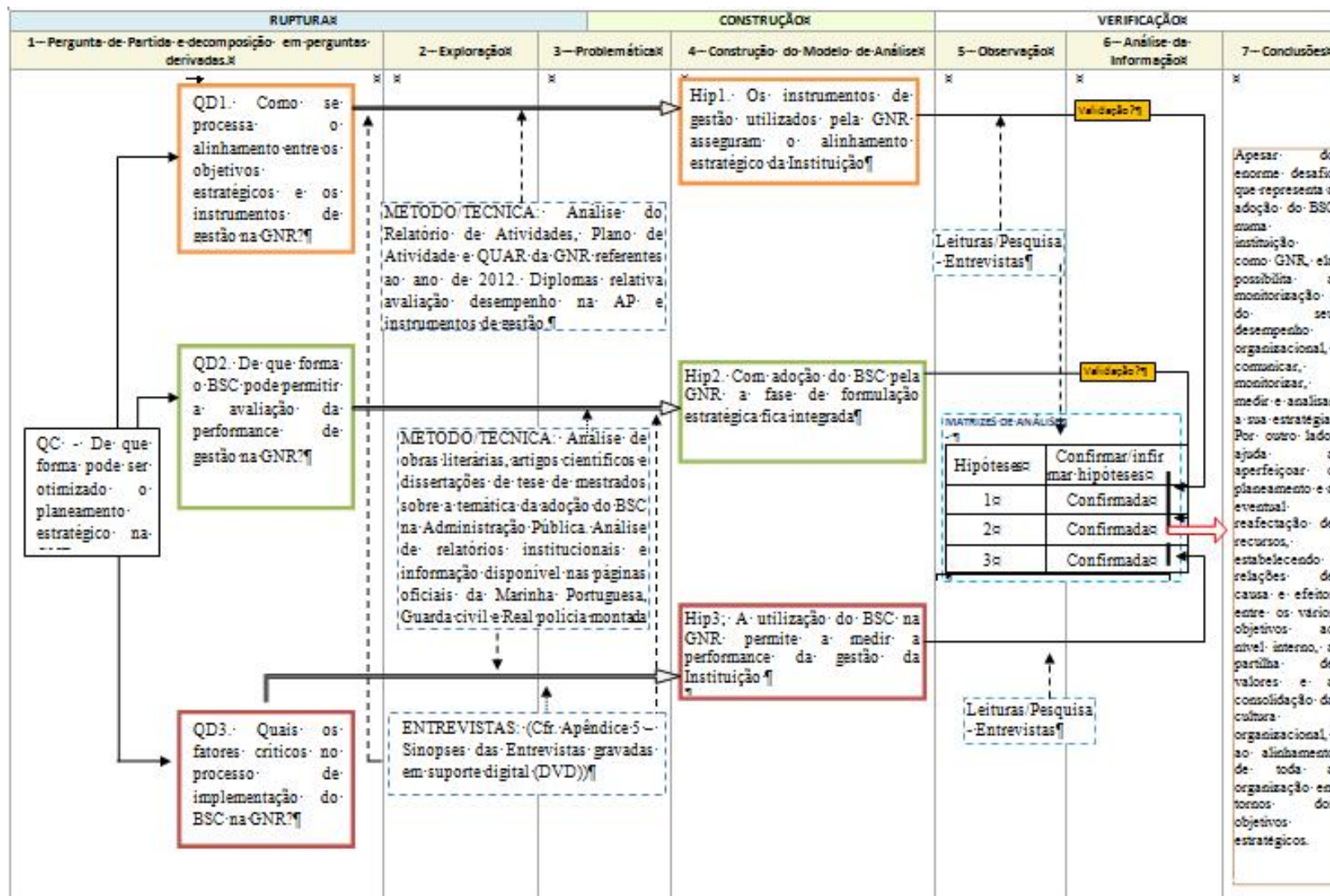
Fonte: Adaptado da PRMC (RCMPb, 2014)

A PRMC é um exemplo de referência a nível mundial na adoção da metodologia do BSC, tal como nos refere o Assessor de Segurança Interna da embaixada do Reino de Espanha em Portugal: “A PRMC foi uma das primeiras instituições que consultámos no início da década passada, porque ela tinha sido uma das primeiras a usá-lo no mundo quando apareceu o BSC⁷⁰ (Vicente, 2014).

⁷⁰ Tornou-se famosa uma fotografia da RCMP que mostrava dois dos seus “gendarmes” em traje polar ao lado de um iglu, exibindo o mapa estratégico da instituição” (Vicente, 2014)



Apêndice 4- Desenho da Pesquisa





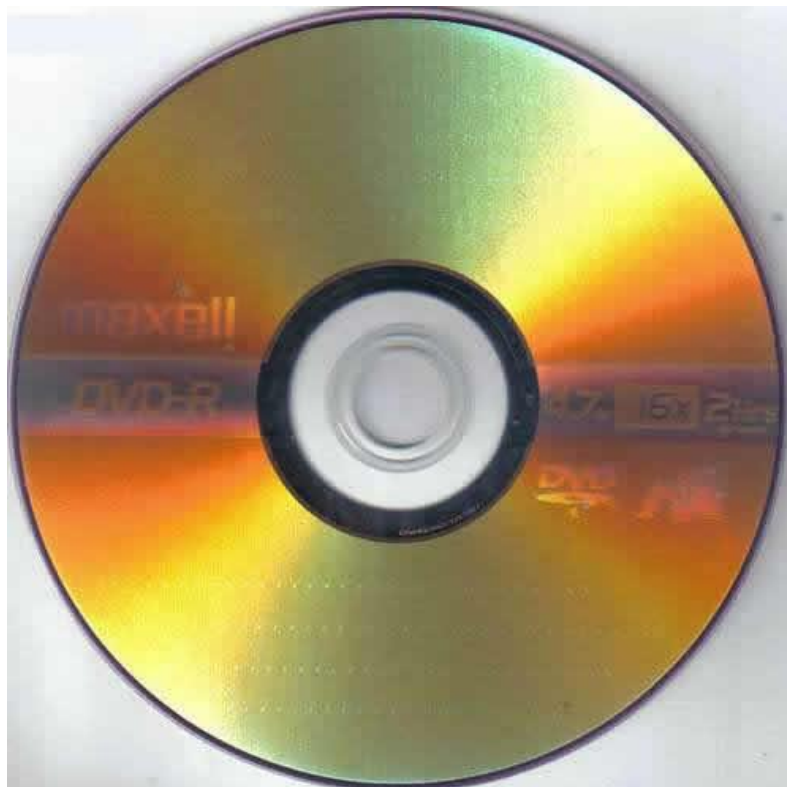
Apêndice 5 - Lista dos entrevistados, locais e datas das entrevistas⁷¹.

Entrevistados	Função	Local	Data
Contra-Almirante António José Gameiro Marques	Secretário-Geral Adjunto do Ministério da Defesa Nacional	Lisboa	10-01-2014
Coronel da <i>Guardia Civil</i>	Conselheiro de Segurança da Embaixada do Reino de Espanha	Lisboa	07-02-2014
Major-General Luís Filipe Tavares Nunes	Comandante do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI)	Lisboa	17-01-2014
Major-General Agostinho Costa	Comandante do Comando de Doutrina e Formação	Lisboa	16-01-2014
Major-General Rui Moura	Adjunto do Comandante do Comando Operacional	Lisboa	16-01-2014
Coronel Carlos Alberto dos Santos	Conselheiro de Segurança da Embaixada de Portugal no Reino de Marrocos (Ex-Chefe da DPERI)	Rabat	05-03-2014
Coronel de infantaria - Jorge Manuel Gaspar Esteves	Diretor da Direção de Operações Comando Operacional	Lisboa	16/01/2014
Coronel de Infantaria - Pessoa	Direção de Formação Comando de Doutrina e Formação	Lisboa	16-01-2014
Coronel de Transmissões Álvaro Domingos Marques Moleiro	Diretor da Direção de Comunicações e Serviços de Informática,	Lisboa	16-01-2014
Coronel de Administração Militar José António Madeira da Palma	Diretor da Direção dos Recursos Financeiros	Lisboa	18-01-2014
Coronel Carlos Jorge Figueiredo Polido	Diretor da Direção de Recursos Logísticos	Lisboa	17-01-2014
Coronel de Infantaria Timóteo Pedroso	Diretor da Direção Recursos Humanos	Lisboa	18-01-2014
Capitão-Fragata Albuquerque e Silva	Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada	Lisboa	10-01-2014
Major Infantaria Jorge Barradas	Chefe Interino da DPERI	Lisboa	17-01-2014

⁷¹ Funções exercidas à data das entrevistas.



Apêndice 6 – Sinopses das Entrevistas gravadas em suporte digital (DVD)



Nota: Não estão autorizadas cópias do suporte digital, nem a divulgação dos conteúdos, para fins diferentes daquele que é o âmbito do presente Trabalho de Investigação Individual.